



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

RELAZIONE ANNUALE 2022

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
E SUI PROGRAMMI DI LAVORO



PRESIDENTE
GIACOMO LASORELLA

4.

I SERVIZI POSTALI

4.1

Gli scenari dei mercati

4.1.1 Il settore nell'economia italiana

Nel 2021, si confermano gli effetti prodotti dal processo di digitalizzazione che, come noto, ha contribuito a trasformare in modo incisivo il mercato postale, sotto il profilo sia dell'evoluzione merceologica dei servizi offerti, sia delle modalità operative relative alla fornitura del servizio. La digitalizzazione, operante in tutti i settori economici, sta continuando a incidere significativamente nel settore postale, determinando, da un lato, una notevole riduzione dei volumi di corrispondenza tradizionale (c.d. *e-substitution*), dall'altro, l'incremento dei volumi di pacchi postali (crescita dell'*e-commerce*) e la ridefinizione della catena del valore per la gestione dei servizi di consegna. Si segnala, inoltre, la presenza sempre maggiore delle piattaforme online per la vendita di beni (*e-retailer*), che svolgono in proprio il servizio postale.

Gli operatori postali, comprese le piattaforme *e-commerce* che svolgono in proprio il servizio di consegna dei pacchi, per rispondere ai bisogni di una clientela sempre più attenta alla qualità del servizio, hanno ampliato l'offerta delle modalità di consegna (migliorando i tempi, introducendo l'opzione della consegna pomeridiana o nei giorni festivi e la modalità di recapito presso gli armadietti automatici o i negozi convenzionati). Gli operatori hanno altresì sviluppato applicativi digitali per la gestione delle consegne e dei resi. L'innovazione tecnologica, in tal senso, ha permesso di migliorare la qualità del servizio offerto e di incrementare la produttività degli operatori postali, con l'adozione di sistemi di gestione dei flussi più efficienti sia nelle lunghe distanze, con l'ottimizzazione dei carichi e dei percorsi, sia nell'ultimo miglio, con soluzioni economicamente vantag-

giose come, ad esempio, il recapito congiunto di pacchi e lettere.

Il grafico 4.1.1 mostra, per l'arco temporale 2017-2021, l'andamento dei volumi totali dei servizi di corrispondenza e dei pacchi postali (senza distinzione tra servizio universale e non). Si rileva che, nel quinquennio considerato, i volumi dei servizi di consegna dei pacchi sono quasi raddoppiati, mentre gli invii di corrispondenza si sono ridotti di quasi un terzo. Nel 2021, i volumi dei pacchi postali sono cresciuti, rispetto all'anno precedente del 12%, mentre i servizi di corrispondenza sono rimasti stabili.

Nel 2021, il settore postale nel suo complesso ha registrato, in Italia, circa 3,26 miliardi di invii, in crescita del 3,2% rispetto al 2020. Il fatturato complessivo è stato di 7,78 miliardi di euro, con un incremento del 14,4% rispetto all'anno precedente, riconducibile prevalentemente ai ricavi da consegna pacchi non rientranti nel servizio universale¹. A questo dato vanno aggiunti i ricavi derivanti da servizi, come la filatelia, la vendita di caselle postali, i servizi di intermediazione, che, nel 2021, ammontano a circa 115 milioni di euro. Il peso dei servizi postali sull'economia, misurato dal rapporto tra i ricavi del settore ed il PIL, è pari allo 0,44%, in crescita rispetto all'anno precedente.

Nel mercato sono presenti oltre tremila soggetti dotati del titolo abilitativo (autorizzazione generale o licenza), in costante aumento nel corso degli anni (+22,2% nell'ultimo quinquennio, +9,6% rispetto al 2021). In relazione alla ragione sociale, si evidenzia che il 39% sono imprese individuali, un terzo sono società a responsabilità limitata e solo il 2% sono società per azioni², una peculiarità tutta italiana, che non si

¹ I servizi postali considerati per la valutazione dei ricavi complessivi del settore sono il servizio universale, inclusi i servizi di notifica a mezzo posta, ed i servizi postali non rientranti nel perimetro del servizio universale, inclusi i servizi di corriere espresso.

² Al 31 marzo 2022 il numero delle imprese era pari a 3.548 (2.103 dotati di licenza individuale, 2.630 di autorizzazione generale e 51 autorizzazioni ad effetto immediato). Inoltre, il ministero dello Sviluppo economico (MISE) ha rilasciato 20 licenze individuali speciali, in ambito nazionale e regionale, per la fornitura dei servizi di notifica a mezzo posta.

rileva negli altri Paesi dell'Unione europea. In Italia, gli operatori postali di grandi dimensioni operano attraverso *partnership* per conseguire una maggiore flessibilità organizzativa. Il mercato italiano è composto da una platea contenuta di operatori postali strutturati, sull'intero territorio nazionale, e responsabili dell'intera catena di produzione nei confronti del mittente e del destinatario (*end-to-end*). L'Autorità, in coerenza con analisi già svolte, considera in maniera unitaria i

rapporti esistenti tra l'operatore che gestisce l'intera rete postale e i soggetti che operano a livello periferico, al fine di ottenere una visione maggiormente realistica del mercato postale nazionale. Di conseguenza, la rilevazione di cui si dà conto riguarda un numero limitato di imprese (i primi 25 soggetti per fatturato³), che comprende: gli operatori postali tradizionali, i corrieri espresso ed Amazon Italia Transport (AIT).

Grafico 4.1.1 - Andamento dei volumi dei servizi di corrispondenza e pacchi - anni 2017-2021 (indice, 2017=100)



In termini occupazionali, i lavoratori del settore postale sono pari allo 0,6% degli occupati⁴: nonostante si tratti di un settore ad alta intensità di lavoro, anche nel 2021 il numero di lavoratori (in *full time equivalent*, pari a 136.734 unità, di cui l'86,2% sono dipendenti di Poste Italiane) è diminuito del 2,6% rispetto all'anno precedente, principalmente a causa della riduzione della forza lavoro da parte di Poste Italiane. Il fattore lavoro e il relativo costo assumono un rilievo decisivo nelle dinamiche concorrenziali, in quanto l'applicazione di contrattazioni non omogenee rispetto a quelle adottate nel settore possono essere distorsive per la concorrenza.

4.1.2 La corrispondenza tradizionale

La sostituzione delle comunicazioni cartacee per mezzo di modalità elettroniche (*e-substitution*) ha riguardato prevalentemente la corrispondenza privata (ascrivibile ai prodotti di **invii singoli**, pari al 2,6% del totale degli invii nazionali⁵). Sebbene il fenomeno della sostituzione digitale si sia diffuso a livello globale, l'Italia risulta essere tra gli Stati che negli anni hanno registrato il maggiore calo dei volumi di corrispondenza.

Gli **invii multipli**, richiesti specialmente dalla clientela affari (*utilities*, banche e assicurazioni) e dalla Pubblica Amministrazione

³ Per fornire una visione organica del mercato, è stato chiesto agli operatori il dato complessivo ed aggregato dell'intera filiera delle singole attività produttive che concorrono a fornire il servizio postale; in tal modo è stato possibile censire circa 800 operatori locali che, a vario titolo, collaborano con gli operatori oggetto del monitoraggio.

⁴ Fonte: elaborazioni AGCOM su dati propri e di Istat.

⁵ Quota degli invii singoli nazionali, rientranti e non nel servizio universale, al netto dei servizi di notifica a mezzo posta – anno 2021.

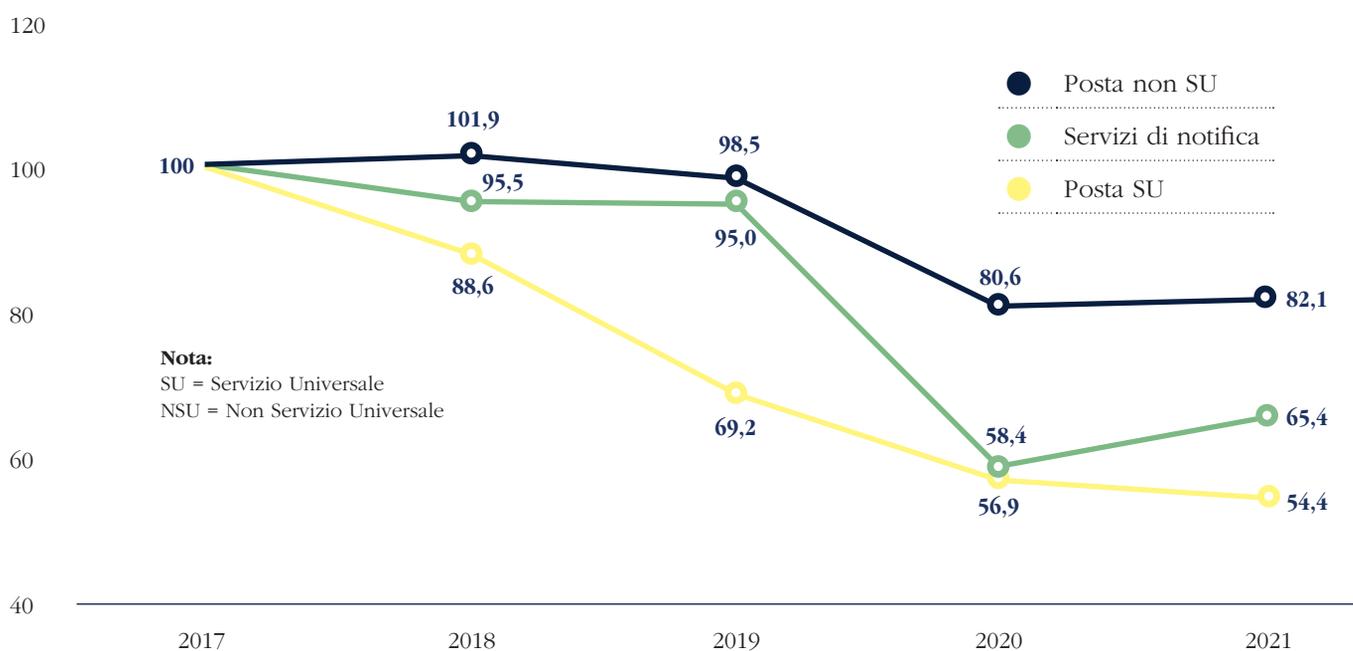
(P.A.), rappresentano la componente principale della domanda di servizi di corrispondenza (pari al 97% degli invii nazionali⁶). Tuttavia, anche in questo segmento, si registrano gli effetti dell'*e-substitution* sugli invii delle comunicazioni commerciali e legali-amministrative, per l'implementazione di strumenti digitali, come la posta elettronica certificata (PEC).

Gli invii di corrispondenza comprendono sia i servizi rientranti nel **servizio universale**⁷, attualmente offerti solo da Poste Italiane su tutto il territorio nazionale (ad eccezione del servizio di notifica a mezzo posta), sia quelli non rientranti in questo perimetro⁸, i quali sono commercializzati in regime di concorrenza (Grafico 4.1.2). I servizi di corrispondenza rientranti nel servizio universale hanno registrato negli anni un calo significativo in termini di ricavi e di volumi per effetto dell'*e-substitution*. A ciò si aggiunga che, nel segmento di mercato relativo al servizio degli invii multipli, si è sviluppata, negli ultimi anni, una dinamica concorrenziale con l'ingresso di diversi operatori. Nel corso del 2021, l'aggregato complessivo, composto dai servizi postali universali (corrispondenza, pacchi e servizi di

notifica a mezzo posta), ha registrato in termini di ricavi, 1,1 miliardi di euro e, in termini di volumi, 780 milioni di pezzi⁹, valori che risultano stabili rispetto all'anno precedente. Tale risultato, che si discosta dalla tendenza in decrescita rilevata in passato, potrebbe essere la conseguenza di una ripresa delle attività economiche a seguito della fine del periodo di *lockdown*.

A partire dal 2021 per quanto riguarda i servizi di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari, offerti in regime di esclusiva dall'operatore *incumbent*, fino alla fine del 2020, alcuni operatori alternativi hanno iniziato ad inserire nella propria offerta la fornitura di invii multipli di tali servizi. Per il 2021, la quota di mercato posseduta dagli operatori concorrenti è ancora trascurabile: Poste Italiane ha una quota di mercato (calcolata sui ricavi) del 98,1%, seguita da Sailpost con l'1,3%, Fulmine e MailExpress con lo 0,3% ciascuno. I servizi di notifica a mezzo posta, dopo aver registrato, nel corso del 2020, un calo di circa il 40% (in volumi e in ricavi) rispetto all'anno precedente, nel 2021 tornano a crescere dell'11% in ricavi e del 12% in volumi.

Grafico 4.1.2 - Andamento dei volumi di corrispondenza SU, non SU e atti giudiziari - anni 2017-2021 (indice, 2017=100)



6 Quota degli invii multipli nazionali, rientranti e non nel servizio universale, al netto dei servizi di notifica a mezzo posta – anno 2021.

7 I servizi attualmente inclusi nel servizio postale universale sono: posta ordinaria, posta prioritaria, posta massiva, posta raccomandata, posta assicurata, invii editoriali e pacco ordinario, i servizi di notifica a mezzo posta di atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada.

8 Gli elementi che differenziano i servizi universali da quelli non universali sono: *i*) l'assenza di prestazioni aggiuntive *ii*) l'ubiquità (i servizi devono essere accessibili a tutti), *iii*) la necessità di rispettare i principi imposti dalla normativa vigente relativi all'abbordabilità e, laddove possibile, all'uniformità dei prezzi. Inoltre, i servizi universali offerti da Poste Italiane, in qualità di operatore designato per la fornitura del servizio universale, sono esenti da IVA.

9 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.2.

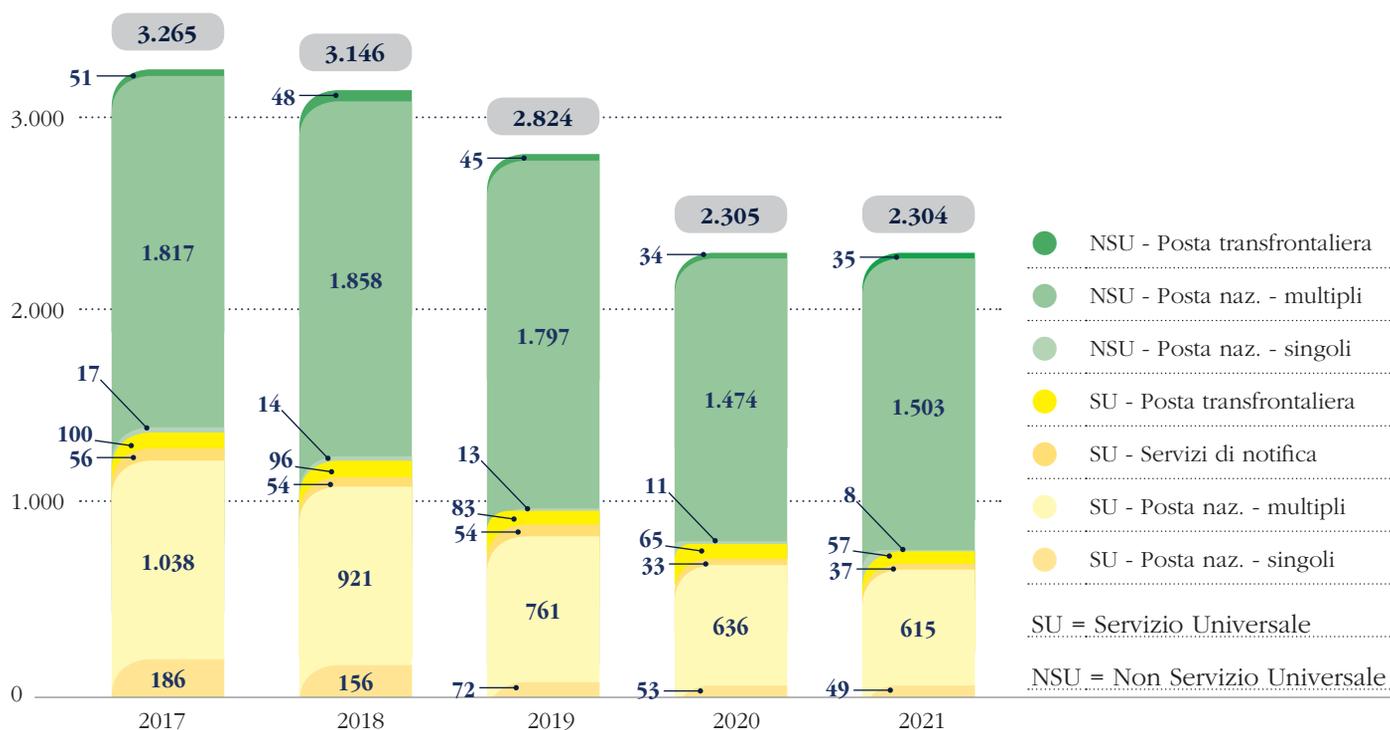
In Italia, il servizio di consegna della corrispondenza è offerto da Poste Italiane e da numerosi piccoli operatori entrati nel mercato postale a seguito della liberalizzazione. Poste Italiane, operatore designato per la fornitura del servizio universale (SU), è l'unico dotato di una rete di recapito in grado di raggiungere a livello nazionale tutta la popolazione e di una rete di accettazione estremamente capillare. A seguito dell'acquisizione di Nexive, da parte di Poste Italiane (avvenuta a ottobre 2021), operano sul mercato solo tre reti postali di dimensione nazionale (Fulmine, MailExpress e Sailpost) per il recapito della corrispondenza¹⁰, la cui copertura, in termini di popolazione, varia tra la posta registrata (in genere maggiore) e quella non registrata.

Gli operatori alternativi coprono, con la propria rete, principalmente le aree più densamente abitate e, solo in parte, quelle con un livello ridotto di urbanizzazione e una minore presenza di attività commerciali. Gli operatori

postali concorrenti, nelle aree non coperte dalla propria rete, effettuano la postalizzazione tramite la rete di Poste Italiane.

Il grafico 4.1.3 riporta i volumi di corrispondenza, registrati nell'arco temporale compreso tra il 2017 e il 2021, distinti per servizi universali e non universali, a loro volta distinti tra invii nazionali e transfrontalieri. Gli invii nazionali sono poi distinti in singoli e multipli. L'incidenza dei servizi universali sul totale dei servizi di corrispondenza è passata dal 42,3% del 2017 al 32,9% del 2021. Gli invii multipli rappresentano la parte preponderante del mercato complessivo nazionale (sia da servizio universale che non), pur incidendo con una quota maggiore sui servizi non universali: complessivamente passano dal 93,4% nel 2017 al 97,3% nel 2021. La posta transfrontaliera continua a rappresentare una quota marginale del mercato complessivo (circa il 4,5%), che rimane stabile nel tempo¹¹.

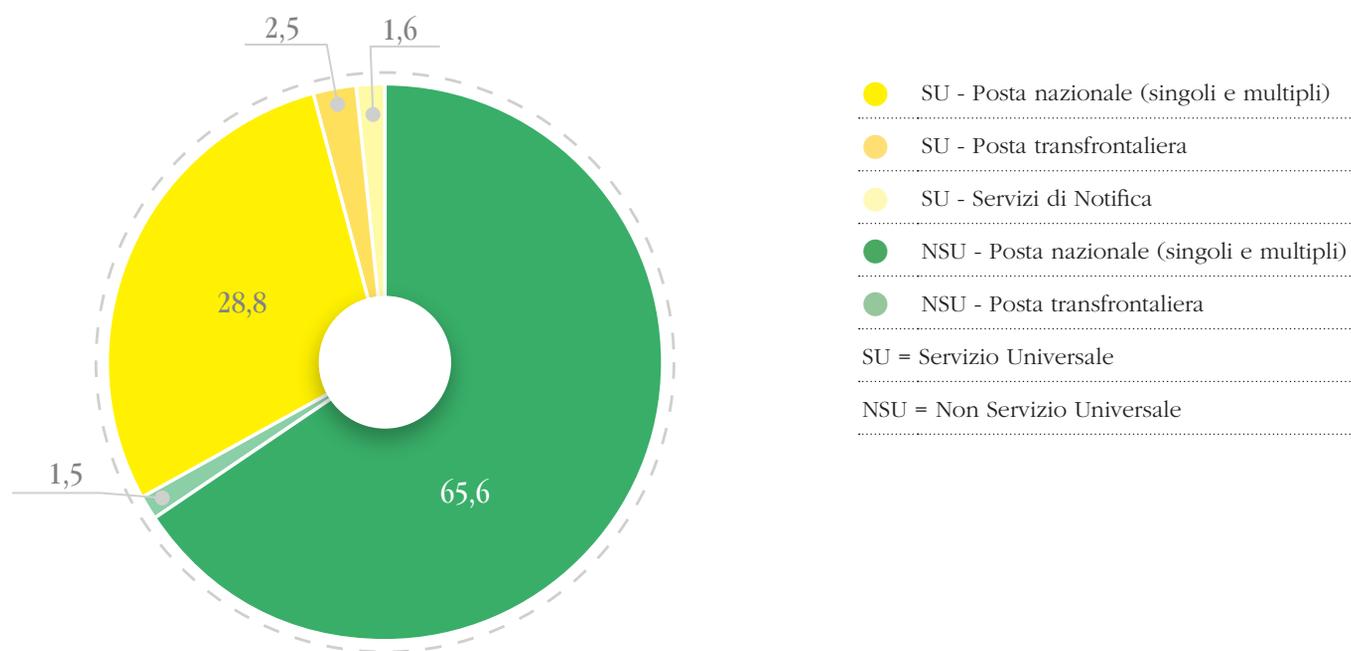
Grafico 4.1.3 - Volumi da servizi di corrispondenza per tipologia - anni 2017-2021 (mln di invii)



¹⁰ Si veda la delibera n. 27/22/CONS recante "Revisione dei criteri di definizione delle aree EU2 e individuazione dei relativi CAP".

¹¹ I dati sulla posta transfrontaliera non includono gli invii di spessore superiore ai 20 mm che, in linea con il Regolamento (UE) 2018/644 (Regolamento relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi), sono da considerare come pacchi postali.

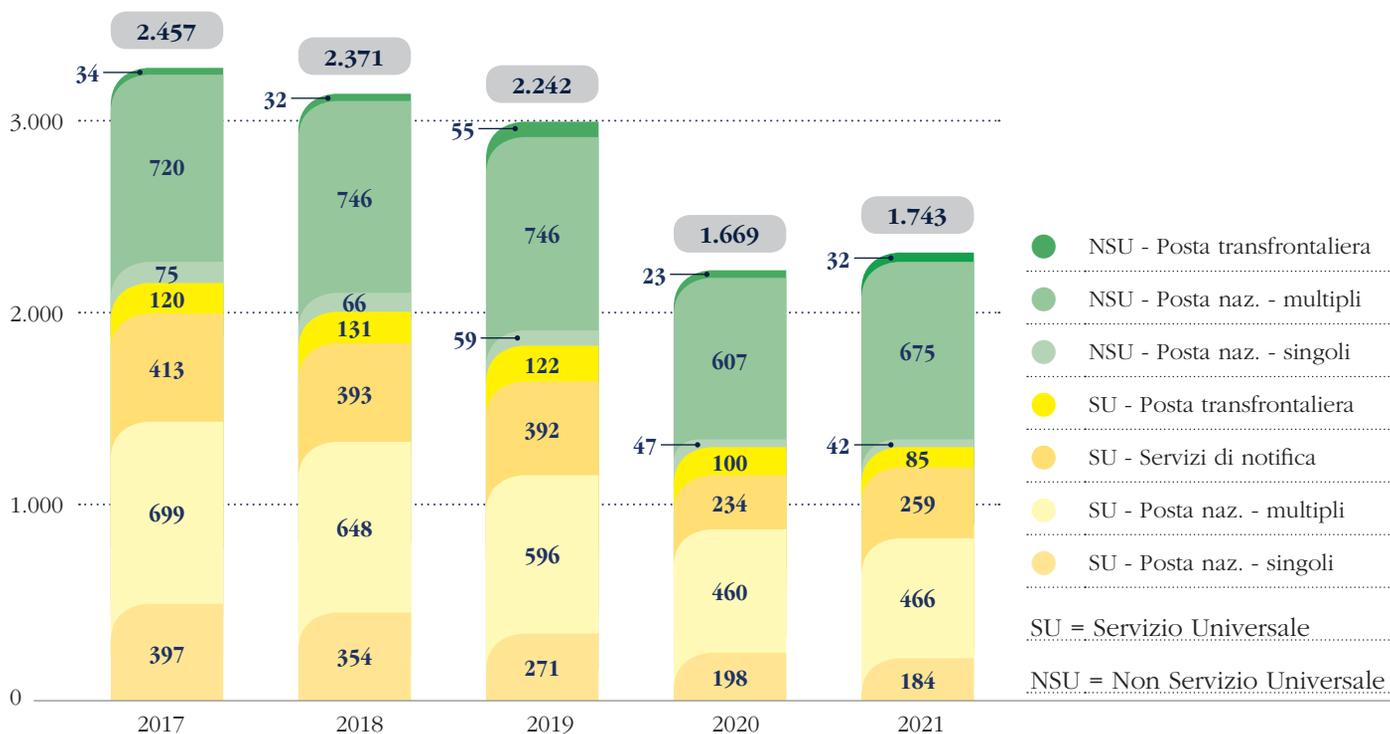
Grafico 4.1.4 - Volumi da servizi di corrispondenza per tipologia - anno 2021 (in %)



Il grafico 4.1.5 riporta i ricavi da servizi di corrispondenza. Anche per i ricavi, l'incidenza dei servizi universali diminuisce nel tempo, passando dal 66,3% nel 2017 al 57% nel 2021¹², ma è comunque superiore all'incidenza in volu-

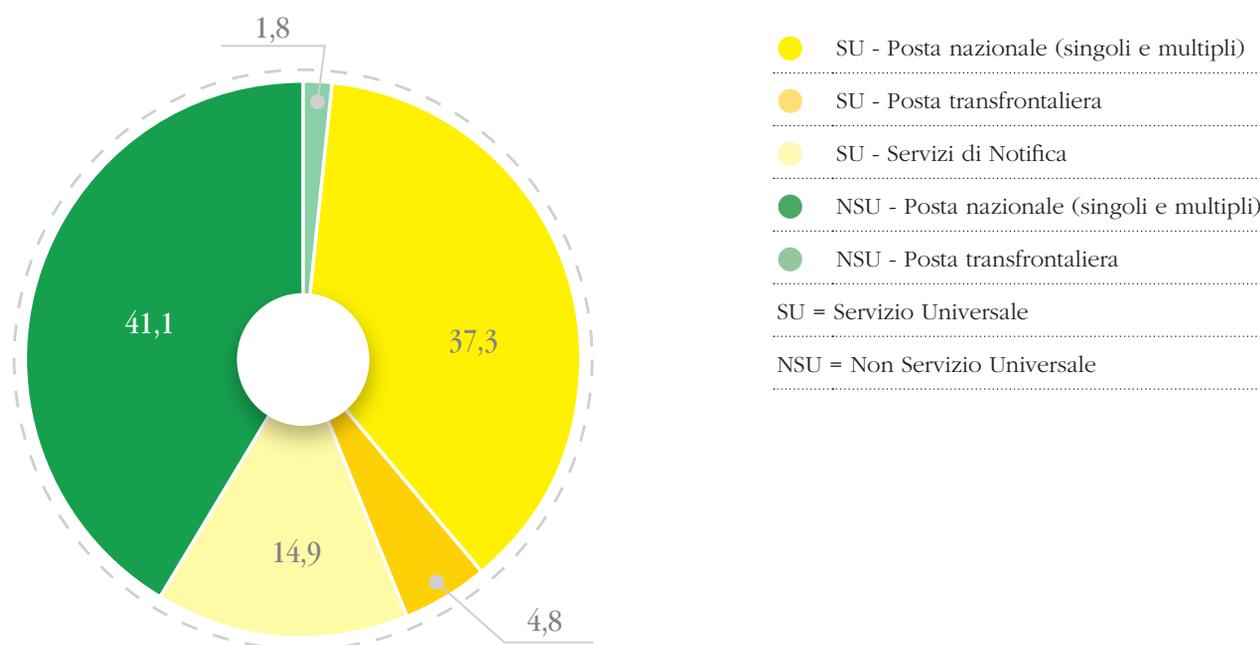
mi: ciò è dovuto al fatto che i prezzi dei servizi universali sono, in media, più alti di quelli dei servizi non universali, in quanto riflettono i costi più elevati della rete utilizzata per la fornitura di tale servizio.

Grafico 4.1.5 - Ricavi da servizi di corrispondenza per tipologia - anni 2017-2021 (mln €)



12 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.7.

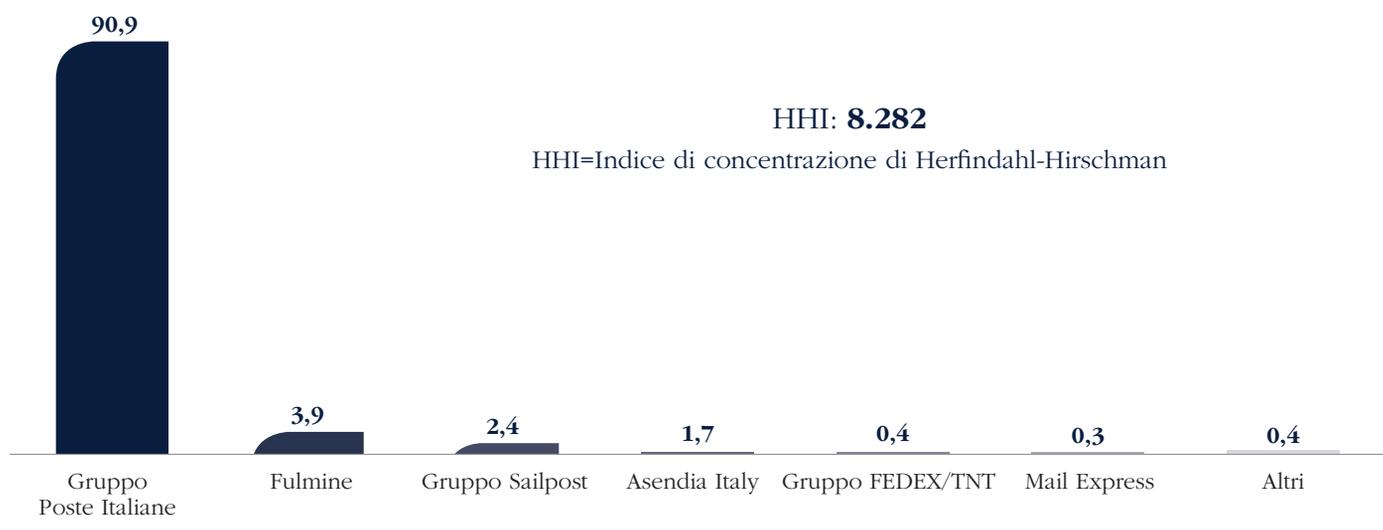
Grafico 4.1.6 - Ricavi da servizi di corrispondenza per tipologia - anno 2021 (in %)



A seguito della acquisizione di Nexive da parte di Poste Italiane, è stato necessario approntare in un'ottica nuova le valutazioni relative alle dinamiche concorrenziali: rispetto alle raffigurazioni pubblicate nelle precedenti Relazioni annuali, l'*incumbent* è qui rappresentato attraverso il raggruppamento di tutte le società del gruppo¹³, al fine di riflettere questa nuova configurazione del mercato. Poste Italiane, nel 2021, detiene una quota di mercato (calcolata sui ricavi) pari a 90,9%, in crescita di 0,3 punti per-

centuali rispetto all'anno precedente. Tranne nel caso del gruppo Sailpost (la cui quota passa dal 2,2% del 2020 al 2,4% del 2021) risultano in calo, o comunque tendenzialmente stabili, le quote di mercato degli altri operatori presenti nel mercato¹⁴. L'elevata quota di mercato di Poste Italiane si riflette nel grado di concentrazione del mercato, misurato dall'indice HHI¹⁵, che nel 2021 ha raggiunto un livello pari a 8.282 punti, in crescita rispetto al 2020 (Grafico 4.1.7).

Grafico 4.1.7 - Quote di mercato nel segmento della corrispondenza non SU (in ricavi, anno 2021, in %)



¹³ Sono inclusi, pertanto, i dati di Poste Italiane, Nexive, SDA, Postel e MLK Deliveries.

¹⁴ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.9.

¹⁵ Herfindhal-Hirschman Index.

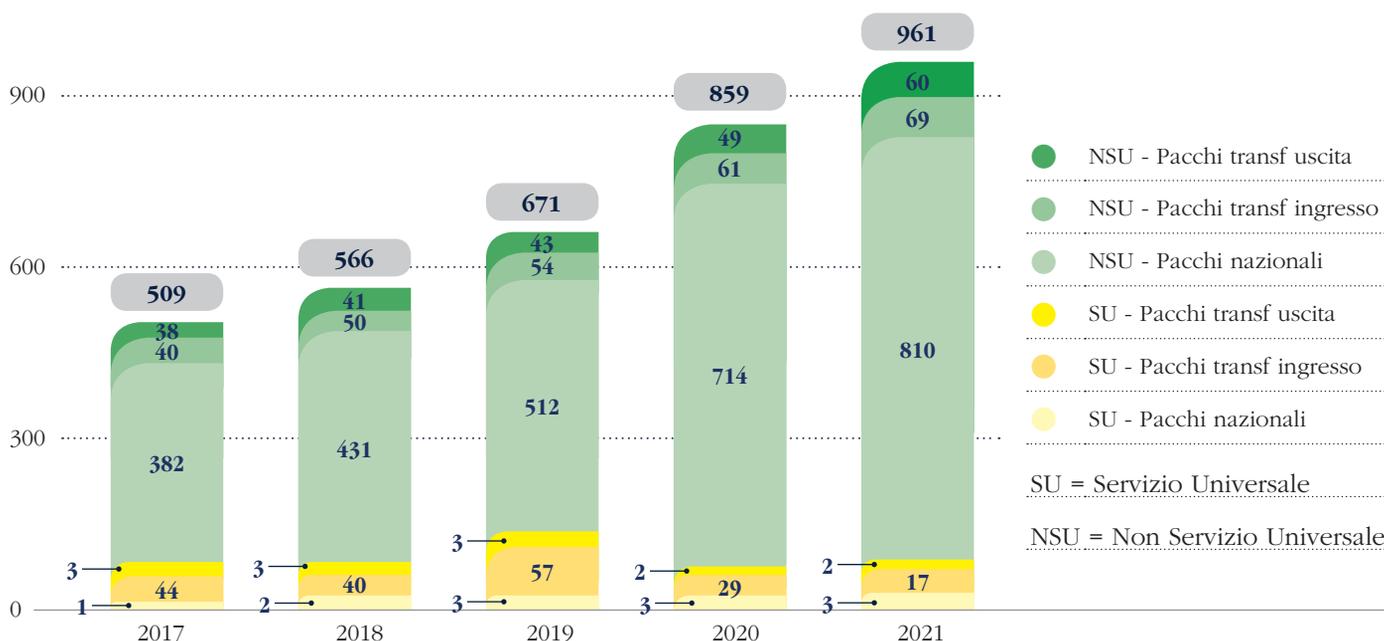
4.1.3 Il segmento degli invii di pacchi postali

Come nel resto dei mercati, europei ed internazionali, anche in Italia i servizi di consegna dei pacchi postali registrano un forte sviluppo. Nell'ultimo quinquennio (2017-2021) i volumi sono cresciuti di quasi il 90% e i ricavi dei servizi di consegna dei pacchi sono aumentati di quasi il 70%. Nel 2021 gli operatori postali presenti in Italia hanno consegnato circa 961,3 milioni di pacchi postali, e generato un fatturato di 6 miliardi di euro¹⁶: la crescita dei valori risulta trainata, in particolare, dagli invii multipli di pacchi postali non rientranti nel servizio universale, ascrivibili perlopiù ad acquisti di commercio elettronico (*Business-to-Consumer, B2C*). Si registra, tuttavia, per i pacchi postali, un ricavo medio unitario in calo, che potrebbe essere ascrivito alla dinamica concorrenziale presente tra gli operatori, in concomitanza alla crescita degli invii di pacchi *e-commerce*.

Il grafico 4.1.8 mostra i volumi di pacchi universali e non universali, distinti in invii na-

zionali e transfrontalieri (in ingresso e in uscita) nel periodo 2017-2021: la percentuale dei volumi del servizio universale (SU) rispetto al totale dei pacchi è nel tempo divenuta poco significativa (passando da circa il 9% al 2%) ed è costituita prevalentemente da invii transfrontalieri in entrata. Gli invii nazionali prevalgono nettamente su quelli transfrontalieri (in entrata e in uscita); in particolare, la quota preponderante del mercato è rappresentata dai pacchi nazionali non universali, che nel quinquennio considerato crescono considerevolmente, passando dal 75% nel 2017 all'84% nel 2021. La maggior parte dei pacchi consegnati sul mercato nazionale ha un peso uguale o inferiore ai 5 Kg, e la quota di invii relativi a questa fascia di peso è andata costantemente aumentando nel corso del quinquennio in oggetto¹⁷: per il segmento dei pacchi nazionali non rientranti nel servizio universale, nel 2021, i volumi di invii fino a 2 Kg sono pari a 2/3 del totale, mentre i pacchi da 2 a 5 Kg costituiscono un ulteriore 17%¹⁸.

Grafico 4.1.8 - Volumi di pacchi per tipologia - anni 2017-2021 (mln di invii)

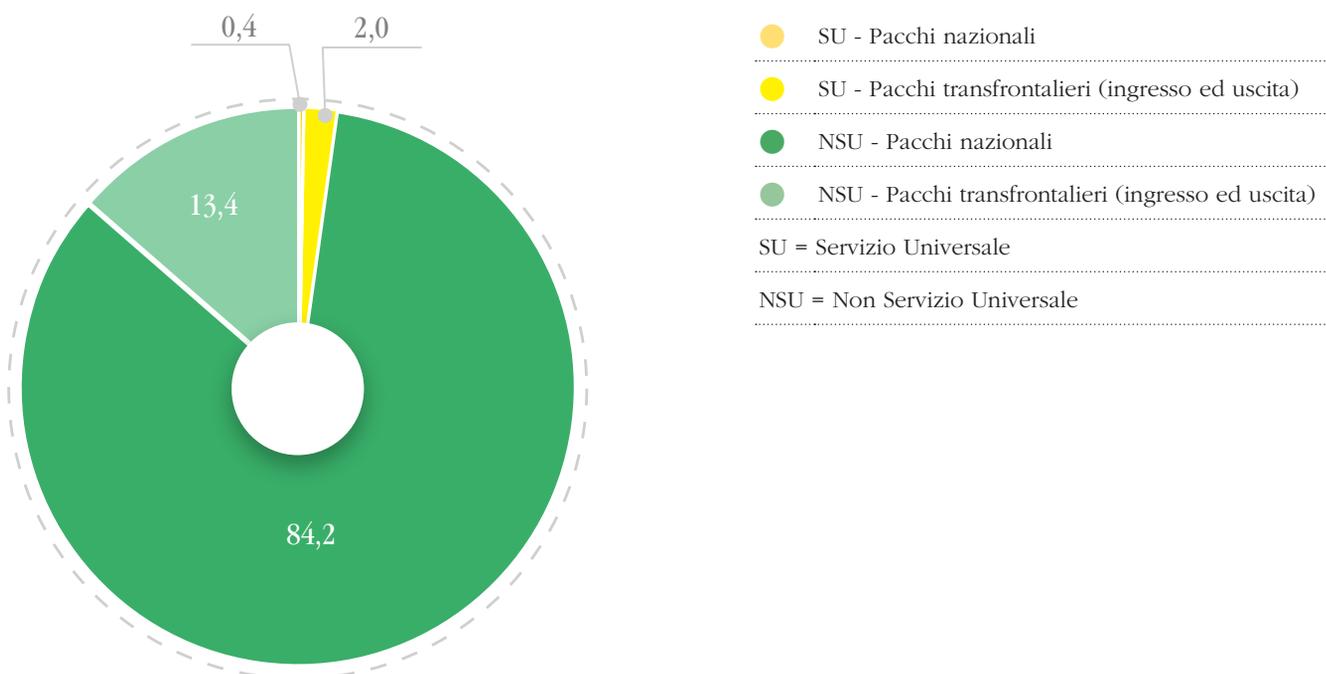


16 In linea con le indicazioni del Regolamento (UE) 2018/644, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, sono considerati pacchi tutti gli invii postali aventi uno spessore superiore a 20mm e un peso non superiore a 31,5 Kg, indipendentemente dalla natura del mittente e destinatario.

17 In questa fascia di peso si concentra la maggior parte dei pacchi dell'*e-commerce*.

18 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.12.

Grafico 4.1.9 - Volumi di pacchi per tipologia - anno 2021 (in %)



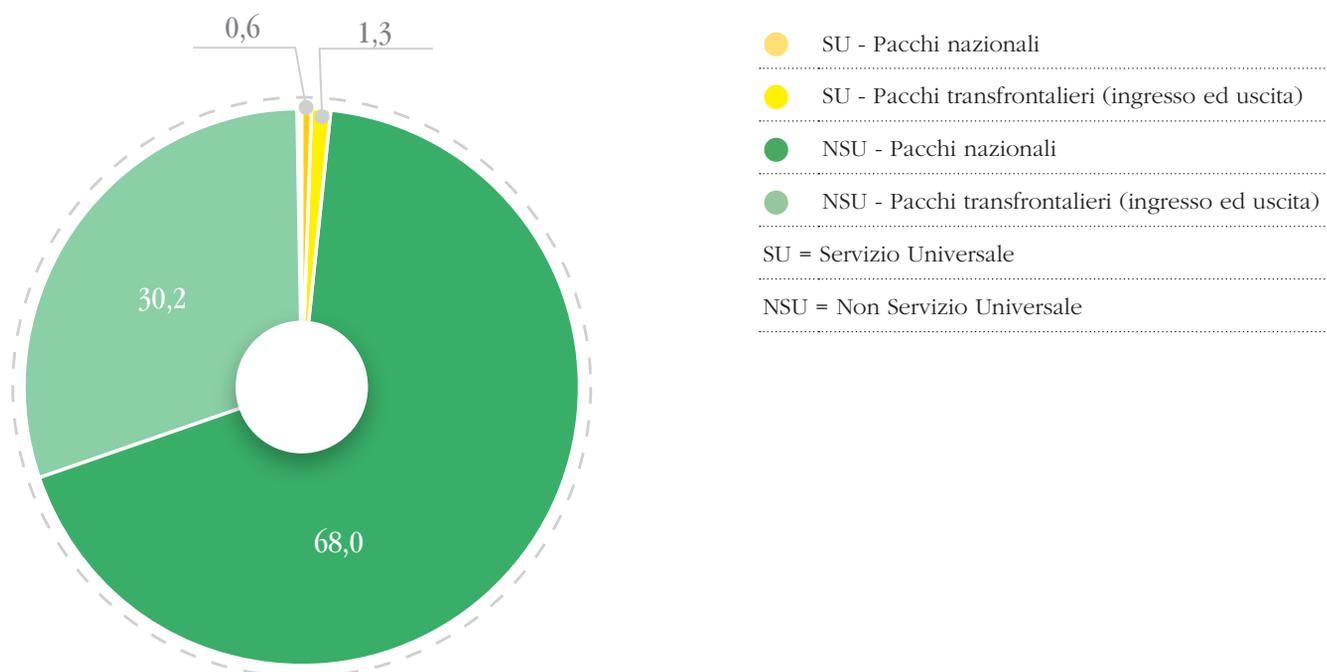
I ricavi da invii non universali nazionali sono quasi raddoppiati nel corso del quinquennio, aumentando di oltre 17 punti percentuali nell'ultimo anno; crescono in maniera sensibile anche i ricavi dei pacchi non universali prove-

nienti dall'estero (transfrontalieri in ingresso), con una dinamica simile a quella dei prodotti nazionali per entrambi i periodi considerati (Grafico 4.1.10).

Grafico 4.1.10 - Ricavi da servizi di pacchi per tipologia - anni 2017-2021 (mln €)



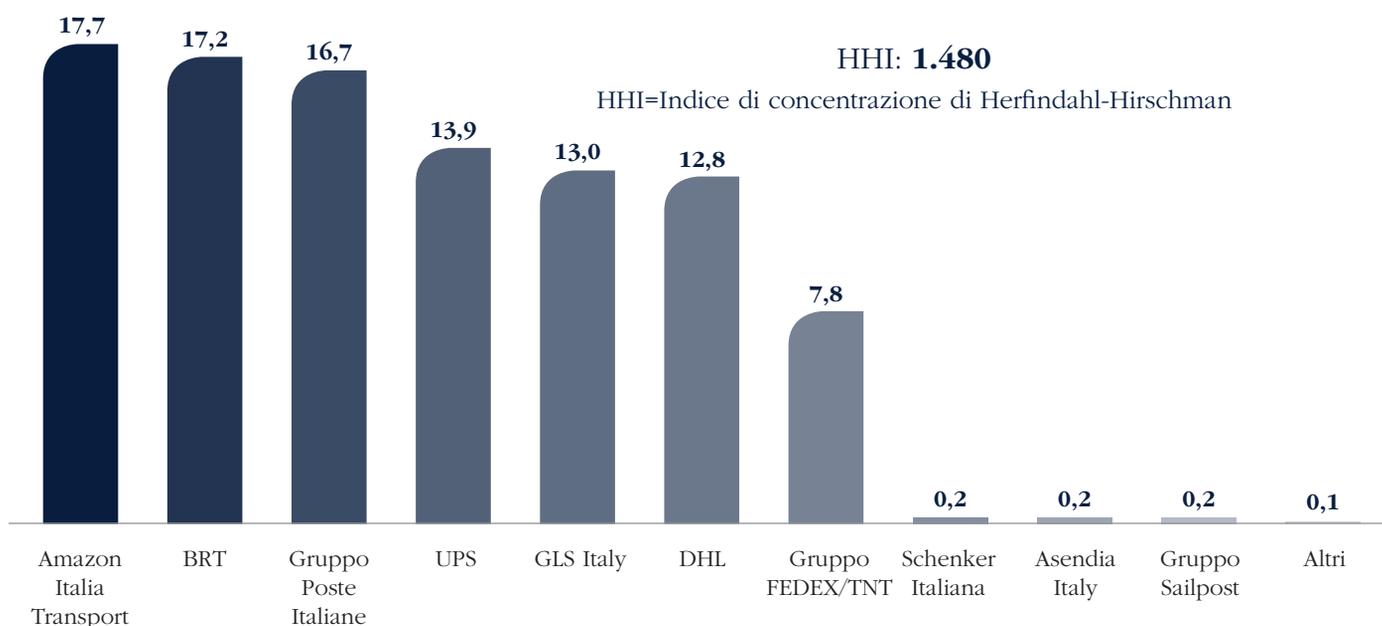
Grafico 4.1.11 - Ricavi da servizi di pacchi per tipologia - anno 2021 (in %)



Il mercato italiano dei servizi di consegna dei pacchi postali è composto sia dagli operatori postali tradizionali che dai corrieri espresso; questi ultimi, a loro volta, possono essere distinti in operatori nazionali oppure facenti parte di multinazionali (c.d. “*global integrators*”). Alcuni operatori, inoltre, sono presenti prevalentemente nel segmento transfrontaliero (come Schenker, Asendia, UPS). Altri sono entrati nel mercato dei pacchi postali a seguito dello sviluppo delle vendite derivanti dal commercio elettronico (AIT, gruppo Sailpost). Tra i soggetti censiti dall’Autorità, Amazon (con AIT) è al momento l’unica piattaforma online verticalmente integrata nel settore della consegna pacchi e, allo stesso tempo, è uno dei principali clienti di molti operatori postali.

Il mercato dei servizi di consegna pacchi è meno concentrato di quello dei servizi di corrispondenza. Per quanto concerne il segmento degli invii di pacchi non rientranti nel servizio universale, predominante sul totale del mercato, anche nel 2021 tutti gli operatori censiti registrano quote (in ricavi) inferiori al 20% (Grafico 4.1.12). L’indice HHI è pari a 1.480 punti, stabile rispetto all’anno precedente. Il gruppo Poste Italiane, che include le controllate SDA, Nexive e MLK Deliveries, è il terzo operatore del settore in termini di ricavi. Si osserva, inoltre, che nel 2021 Amazon Italia Transport (AIT) è il primo operatore in termini di quota di mercato nonché l’unico ad avere una quota in crescita di più di un punto percentuale rispetto al 2020.

Grafico 4.1.12 - Quote di mercato nel segmento dei pacchi non SU (in ricavi, anno 2021, in %)



4.1.4 Altri indicatori di mercato

Nel 2021, **i punti di accettazione e di giacenza** degli operatori postali, presenti sul territorio nazionale, sono 31.517, in crescita del 12,5% rispetto all'anno precedente. Il 41% sono uffici di Poste Italiane che, per motivazioni di carattere storico, possiede una rete capillare di punti di accettazione e di giacenza diffusa su tutto il territorio nazionale. La restante parte è costituita dalle reti degli operatori alternativi e dei *partner* che offrono, per conto di questi ultimi, il servizio di accettazione e giacenza presso i propri esercizi commerciali (c.d. *Pick-Up Drop-Off point* o PUDO)¹⁹. Si annoverano, altresì, gli armadietti automatici (c.d. *locker*), pari a 3.725,

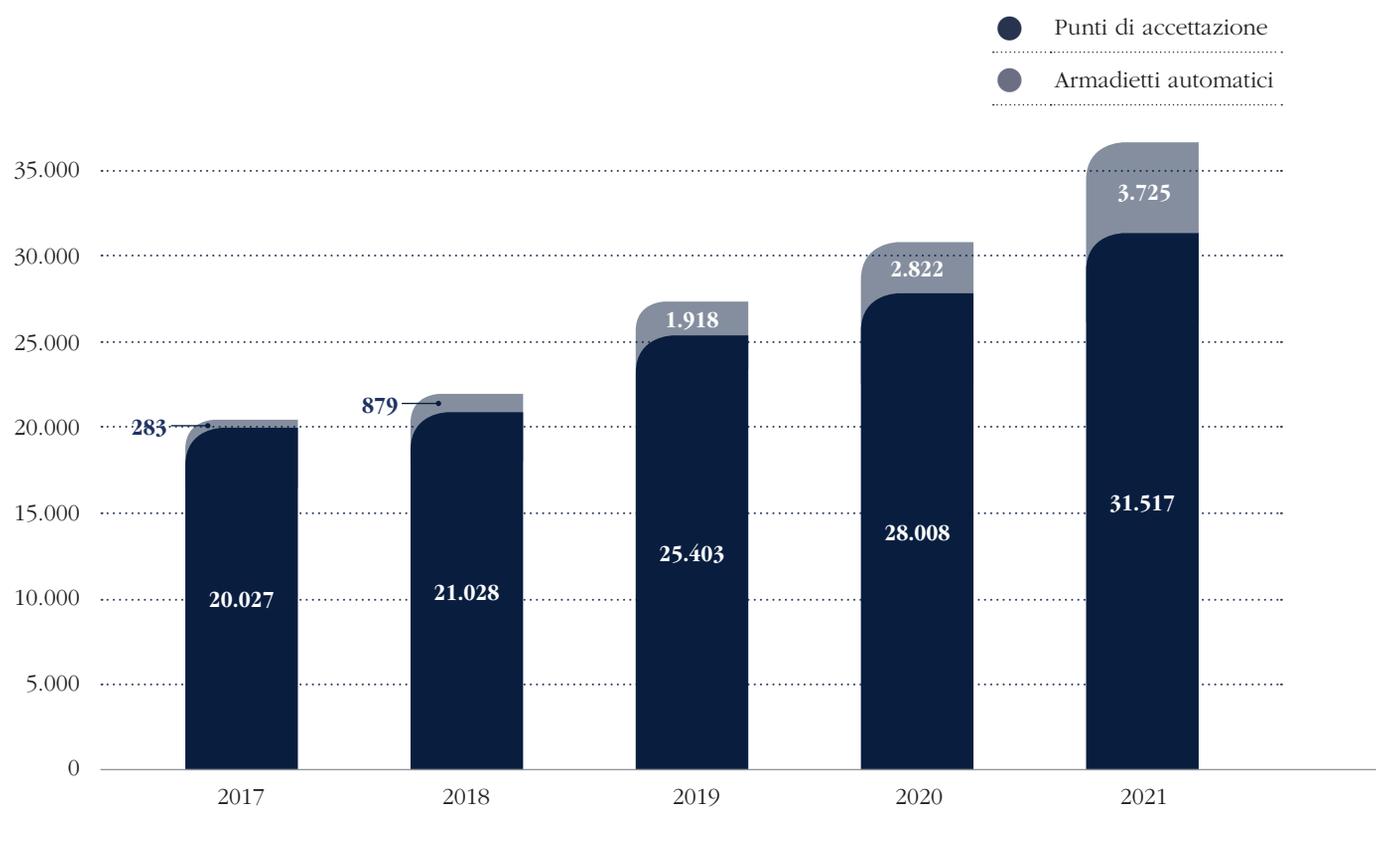
nel 2021. Essi, in gran parte, sono gestiti dalle società del gruppo Amazon.

L'incremento dei punti di accettazione è riconducibile alla dinamica competitiva presente, in particolare, nel segmento dei pacchi postali: gli operatori, attraverso le citate modalità innovative, rendono più flessibile sia il ritiro sia la consegna, venendo maggiormente incontro ai bisogni e alle esigenze dell'utenza.

Dai dati si evince che, nel quinquennio considerato, il numero di punti di accettazione è cresciuto del 57%, mentre quello degli **armadietti automatici** è aumentato di dodici volte (Grafico 4.1.13).

¹⁹ Si veda la delibera n. 629/20/CONS, recante "Consultazione pubblica sulle misure per incentivare l'utilizzo degli armadietti automatici per la consegna e la raccolta dei pacchi".

Grafico 4.1.13 - Numero di punti di accettazione e di armadietti automatici



Infine, si evidenzia che Poste Italiane, oltre agli uffici postali sopracitati, dispone anche di 45.694 **cassette di impostazione** sparse sul territorio nazionale.

Lo sviluppo del commercio elettronico e il conseguente aumento dei volumi di pac-

chi postali ha comportato, inoltre, un aumento degli investimenti in immobilizzazioni da parte degli operatori postali: nel 2021 questi raggiungono un valore pari a 781 milioni di euro, in crescita del 6,2% rispetto all'anno precedente²⁰.

²⁰ Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.18.

4.2

L'evoluzione del quadro regolamentare dell'Unione europea

4.2.1 Le attività in ambito europeo

Nel corso del 2021, il settore postale, con il protrarsi della pandemia, ha svolto un ruolo fondamentale per l'economia europea, avendo assicurato la continuità della fornitura dei beni ai cittadini e alle imprese.

La Commissione europea, nel rapporto dell'8 novembre 2021²¹ sullo stato di attuazione e di revisione della direttiva sui servizi postali, ha sottolineato la rilevanza del mercato postale, osservando che esso continua ad essere un “*elemento chiave dell'economia e del commercio*” per promuovere “*la coesione territoriale, sociale ed economica*”. La Commissione ha peraltro sottolineato come i processi di digitalizzazione abbiano cambiato radicalmente il settore determinando, da un lato, un forte calo dei servizi postali tradizionali a causa dell'*e-substitution*, dall'altro, un aumento significativo degli invii di pacchi, riconducibile al rapido sviluppo del commercio elettronico. Secondo la Commissione, i cittadini dell'UE interessati dal *digital divide* e le istituzioni governative dovrebbero continuare a usufruire del servizio universale postale. Inoltre, si dovrebbe accordare agli Stati membri una maggiore flessibilità per definirne il perimetro. La Commissione ha evidenziato, altresì, la necessità di una maggiore trasparenza tariffaria e ha riscontrato una carenza di armonizzazione nella gestione dei reclami postali. Infine, nel riconoscere che il mercato della corrispondenza non ha raggiunto un adeguato livello di concorrenza, ha sottolineato la necessità di un'azione più incisiva, volta a favorire la competitività,

suggerendo, tra i possibili fattori di promozione, l'introduzione di regole armonizzate per l'accesso alla rete. Per il settore dei pacchi, la Commissione ha osservato che esso presenta adeguate dinamiche competitive in molti Stati membri. Nel Rapporto, infine, viene segnalata l'opportunità di svolgere ulteriori approfondimenti²² prima di proporre eventuali modifiche del quadro normativo vigente.

Il Gruppo europeo dei regolatori postali (ERGP), nel condividere l'approccio della Commissione su numerosi temi²³, ha ribadito la necessità, in sede di revisione della direttiva, di prestare massima attenzione alle piattaforme online, quali nuovi soggetti economici entrati nel mercato della consegna dei pacchi.

In generale, l'ERGP ha invitato la Commissione a effettuare l'aggiornamento del quadro legislativo settoriale, nell'ambito di un'analisi prospettica delle esigenze del mercato. Inoltre, ha auspicato che vengano definiti confini chiari tra settore postale e settori adiacenti. A tal fine, l'ERGP ha incluso, nel programma del 2022, un documento di posizione sulla relazione della Commissione, volto a sottolineare l'importanza di adattare il quadro normativo vigente a un contesto digitale di medio termine, in cui la posta ordinaria è destinata a perdere ulteriormente rilevanza in termini di volumi, rispetto al mercato della consegna dei pacchi. Tale scenario, nell'ottica del futuro quadro normativo, giustificerebbe una profonda riconsiderazione di principi, nozioni, definizioni e obiettivi²⁴. L'AGCOM ha partecipato attivamente alle atti-

21 Il rapporto rappresenta la prima tappa del percorso di revisione della direttiva servizi postali (DSP), avviato dalla Commissione nel 2020, con la pubblicazione della *roadmap* e con il lancio della relativa consultazione pubblica.

22 Le aree che, a parere della Commissione, potrebbero essere oggetto di approfondimento in futuro includono: *i*) il finanziamento del servizio universale; *ii*) le differenze di prezzo tra la consegna nazionale e quella transfrontaliera dei pacchi; *iii*) un approccio più coerente alla gestione dei reclami; *iv*) la promozione della concorrenza nei mercati della corrispondenza, anche attraverso la regolamentazione dell'accesso e una migliore trasparenza dei prezzi; e *v*) la definizione di *standard* più efficaci per incoraggiare l'armonizzazione e l'interoperabilità.

23 Come la necessità di un rafforzamento delle regole di accesso alla rete dell'*incumbent* o la revisione del meccanismo di compensazione dei costi netti.

24 Il documento dal titolo “ERGP *Position Paper on the EC report on the application of the PSD*” è stato pubblicato sul sito dell'ERGP lo scorso 26 aprile <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/49914/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

ività dell'ERGP²⁵. In particolare, l'Autorità, insieme ad ANACOM (Autoridade Nacional de Comunicações), ha coordinato il gruppo di lavoro “*Regulatory Framework*” che ha portato alla pubblicazione di un recente rapporto dal titolo “*ERGP Report on online platform*”, focalizzato sul fenomeno delle piattaforme di commercio elettronico (*marketplace*). Nel rapporto si afferma che le piattaforme online, potendo costituire fattori di crescita e di trasformazione degli assetti competitivi del settore postale, favoriscono l'incontro tra domanda ed offerta. Il rapporto, inoltre, evidenzia come le proposte contenute nel *Digital Market Act* e nel *Digital Service Act* possano avere un impatto nel settore postale. Emerge, pertanto, la necessità di cooperare, al fine di prevenire possibili incoerenze tra le diverse normative di settore. Per il raggiungimen-

to di tale scopo si menziona la cooperazione tra ERGP e BEREC.

L'Autorità, come di consueto, ha assicurato la partecipazione ai gruppi di lavoro tecnici sulle seguenti tematiche: aspetti contrattuali riguardanti gli utenti dei servizi postali (con una panoramica sui diritti dei consumatori nei diversi quadri giuridici nazionali, al fine di valutare l'opportunità di una maggiore armonizzazione a livello europeo), stato di attuazione negli Stati membri del Regolamento (UE) 644/2018 sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, modelli di interconnessione e di interoperabilità tra le reti postali a livello internazionale, ricadute nel settore postale dell'applicazione delle politiche promosse dall'UE nell'attuazione del piano c.d. *Green Deal*.

²⁵ L'Autorità ha partecipato all'evento “*30th Conference on postal and delivery economics*”, tenutosi a Rimini in data 25-27 maggio 2022, dedicato alla regolamentazione del settore postale. Durante la conferenza sono state affrontate, tra l'altro, tematiche inerenti al ruolo delle piattaforme online nel mercato postale, alle sfide strategiche dell'*e-commerce* e alla regolamentazione dei pacchi.

4.3

Gli interventi regolatori e la vigilanza dei mercati e dei servizi

4.3.1 Le attività di regolamentazione

Il settore postale, come ampiamente rilevato, risente, in maniera sempre più rilevante, degli effetti dei processi di digitalizzazione, registrando un continuo calo dei volumi di corrispondenza tradizionale a fronte di un costante incremento dei volumi dei pacchi postali. Come noto, l'affermarsi delle piattaforme di vendita di beni online ha contribuito, in maniera significativa, ad accelerare i cambiamenti già in atto nel settore, con l'emersione, ad esempio, di nuovi modelli di consegna.

I provvedimenti adottati dall'Autorità nel corso dell'ultimo anno, volti in larga parte a gestire lo sviluppo dei fenomeni in atto (come l'*e-substitution* e l'*e-commerce*), sono stati orientati a promuovere la concorrenza e a tutelare i consumatori.

L'Autorità ha avviato, con la delibera n. 168/21/CONS, una consultazione pubblica sulla revisione dei criteri di individuazione delle aree del territorio non contendibili (cosiddette aree EU2²⁶), vale a dire i CAP di comuni dove è presente solo la rete di recapito del fornitore del servizio universale. La puntuale individuazione di tali aree ha conseguenze significative sia per l'accesso alla rete, sia ai fini della valutazione della replicabilità delle offerte di Poste Italiane. In particolare, tale attività si rende necessaria alla luce dell'acquisizione, da parte di Poste Italiane, del principale concorrente nel mercato della corrispondenza (Gruppo Nexive). L'Autorità, a esito

della consultazione pubblica, ha adottato la delibera n. 27/22/CONS, che individua i CAP EU2 presenti sul territorio nazionale. Dall'analisi dei dati è emerso che nelle aree EU2 è presente il 30,4% della popolazione per la posta indescritta e il 10,2% per la posta descritta. L'Autorità si è riservata di aggiornare l'elenco dei CAP EU2 con cadenza annuale, in quanto le aree non contendibili sono in crescita²⁷.

Nel giugno 2021, l'Autorità ha inviato una segnalazione al Governo (delibera n. 117/21/CONS), al fine di sollecitare alcuni interventi legislativi atti ad incentivare l'utilizzo degli armadietti automatici (c.d. *locker*) per la consegna e la raccolta dei pacchi, allo scopo di favorire un uso più efficiente delle reti²⁸.

Parallelamente, sempre nel mese di giugno 2021, con la delibera n. 199/21/CONS, l'Autorità ha adottato il provvedimento sulla valutazione del costo netto del servizio postale universale per gli anni 2017, 2018 e 2019. In linea con le prescrizioni della direttiva postale e in continuità con la prassi degli anni precedenti, AGCOM ha applicato la metodologia del *profitability cost*, utilizzando, come perimetro di riferimento, i servizi rientranti nel servizio universale. Dalla verifica è emerso che l'onere del servizio universale, essendo risultato iniquo per il 2017 (354,5 milioni di euro) e per il 2018 (334,5 milioni di euro), è suscettibile di finanziamento²⁹. Tuttavia, l'Autorità, coerentemente con le valutazioni effettuate nelle precedenti decisioni sul costo netto del servizio universale postale,

26 Le aree EU2 sono aree extra urbane che includono i comuni in cui l'accesso al servizio postale avviene esclusivamente tramite la rete di Poste Italiane, non essendovi reti alternative.

27 La percentuale di aree EU2 risulta in crescita sia rispetto all'ultimo aggiornamento dell'Autorità (nel 2019 si registrava l'assenza di aree EU2), sia rispetto a quanto stimato dall'AGCM nel provvedimento n. 28497 (aree EU2 per la descritta tra l'1% e il 5%).

28 Con la segnalazione, adottata ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. c), n. 1), della legge 31 luglio 1997, n. 249, sono stati chiesti i seguenti interventi legislativi: *i*) semplificare e uniformare le procedure previste per le autorizzazioni amministrative per l'installazione dei *locker*, riducendo i termini per il rilascio e i connessi oneri amministrativi; *ii*) prevedere una normativa a livello nazionale che disciplini l'installazione dei "*locker* condominiali"; *iii*) promuovere un più efficace coordinamento tra gli strumenti di pianificazione in materia di mobilità delle merci di competenza Regionale (PRMT) e Comunale (PUMS), al fine di un efficientamento dei processi logistici e di una riduzione degli impatti ambientali in termini di CO₂; *iv*) introdurre agevolazioni economiche e/o fiscali per l'installazione dei *locker*; *v*) prevedere strumenti per indurre gli enti territoriali e i soggetti che esercitano pubblici servizi a mettere a disposizione aree e altri spazi per installare gli armadietti, anche attraverso la riconversione di infrastrutture esistenti e la previsione di formule di gestione mista pubblico/privato; e *vi*) assicurare la neutralità tecnologica e l'interoperabilità degli impianti.

29 Per il 2019 l'onere calcolato dall'Autorità, pari a 175 milioni di euro, non è risultato essere superiore al finanziamento statale, pari a 262,4 milioni di euro.

a differenza di quanto fatto per il 2019, non ha ritenuto opportuno attivare, per gli anni 2017 e 2018, il fondo di compensazione, di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 261/1999, per finanziare la parte di onere non coperta dai finanziamenti statali.

L'Autorità ha altresì proseguito le attività di analisi dei mercati dei servizi di consegna dei pacchi e dei servizi di corrispondenza, avviate negli anni precedenti.

Nel mese di luglio 2021, è stata sottoposta a consultazione pubblica la delibera n. 255/21/CONS sugli “*Obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi*”. La consultazione è nata dalla necessità di chiarire i dubbi emersi dall'analisi di mercato, in merito alla mancanza di trasparenza nelle condizioni di offerta dei servizi di consegna dei pacchi e nelle condizioni di lavoro del personale impiegato, nonché sul potere di mercato esercitato da Amazon, in qualità di piattaforma online verticalmente integrata, in grado di trasferire sul mercato delle consegne dei pacchi per l'*e-commerce* (B2C) il potere economico esercitato sul mercato dell'intermediazione online.

L'Autorità, con delibera n. 94/22/CONS, ha approvato il provvedimento finale che conferma gli obblighi proposti nel documento sottoposto a consultazione pubblica, valido per tutti gli operatori postali di medie e grandi dimensioni, che offrono servizi di consegna pacchi. In particolare, gli operatori di medie e grandi dimensioni, che forniscono servizi di consegna pacchi, devono trasmettere all'Autorità, con cadenza annuale, le seguenti informazioni: *i*) le condizioni economiche di riferimento dei servizi di consegna pacchi offerti alla clientela privata e affari; *ii*) i contratti vigenti che regolano i rapporti commerciali con i sub-fornitori che concorrono a fornire il servizio postale; *iii*) gli schemi contrattuali di inquadramento del personale e una dichia-

razione sul rispetto delle condizioni di lavoro previste dal contratto di settore per i dipendenti diretti ed indiretti. Amazon, oltre alle suddette informazioni, è tenuta a comunicare annualmente all'Autorità il prezzo medio del servizio di consegna praticato ai *retailer* che aderiscono al programma di logistica di Amazon FBA³⁰ e il prezzo medio unitario corrisposto per il servizio di consegna ai *Delivery Service Provider* e agli altri operatori di consegna.

L'Autorità, a valle dell'individuazione dei mercati rilevanti dei servizi di consegna della corrispondenza³¹, ha sottoposto a consultazione pubblica (delibera n. 51/22/CONS) un'analisi volta a valutare il livello di concorrenza nei mercati rilevanti individuati, a definire gli opportuni rimedi regolamentari, tra i quali gli obblighi di accesso alla rete dell'*incumbent*³² e a valutare l'ammissibilità della richiesta del fornitore del servizio universale di aumentare le tariffe di alcuni prodotti postali rientranti nel perimetro. La valutazione è stata effettuata considerando gli effetti sui destinatari della manovra tariffaria, quali operatori alternativi e clienti.

Alla fine del 2021, l'Autorità ha svolto la seconda analisi quinquennale di conformità relativa all'affidamento del servizio postale universale a Poste Italiane³³, con l'obiettivo di fornire al MISE elementi di valutazione sull'esercizio dell'affidamento e di quantificare il miglioramento di efficienza, eventualmente registrato nella fornitura del servizio da parte di Poste Italiane nel corso del quinquennio 2016-2021.

Sono, inoltre, proseguite, di concerto con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), le attività di aggiornamento delle linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali. L'obiettivo delle linee guida è fornire indicazioni operative ed indirizzi interpretativi alle stazioni appaltanti ed agli operatori economici

30 Fulfillment Buy Amazon.

31 Delibera n. 589/20/CONS “*Analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza e determinazione delle tariffe massime dei servizi postali universali*”.

32 Impegni assunti da Poste Italiane con l'AGCM per l'autorizzazione all'acquisizione di Nexive.

33 Si tratta dell'adempimento previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 261/99, modificato dal d.lgs. n. 58/2011, con cui il Legislatore ha affidato il servizio universale alla società Poste Italiane S.p.A., per una durata di quindici anni a partire dal 30 aprile 2011, prevedendo che tale affidamento sia sottoposto alla verifica quinquennale da parte del ministero dello Sviluppo economico (delibera n. 427/21/CONS recante “*Analisi di conformità dell'affidamento del servizio universale alla società Poste Italiane S.p.A. ai fini della verifica quinquennale ex art. 23 del decreto legislativo n. 261/1999 e s.m.i.*”), la precedente analisi è stata approvata con delibera n. 379/16/CONS.

riguardo all'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto servizi di corrispondenza. Il documento, elaborato all'esito di una consultazione pubblica, è stato sottoposto al parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), del Consiglio di Stato e del ministero della Giustizia (con particolare riferimento ai servizi di notifica a mezzo posta). I pareri sono stati forniti rispettivamente nel mese di maggio e di agosto 2021 e a gennaio 2022. Nel mese di aprile l'Autorità ha adottato il provvedimento finale (delibera n. 116/22/CONS).

Per quanto concerne l'attuazione del regolamento europeo sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi (Regolamento UE n. 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 aprile 2018), anche nel 2021 l'Autorità ha raccolto sia i dati relativi a detti servizi (art. 4, comma 3 del Regolamento), sia le informazioni sulle tariffe applicabili alla data del 1° gennaio per la consegna degli invii postali unitari diversi dalla corrispondenza (art. 5). La raccolta di tali informazioni è propedeutica alla pubblicazione, da parte della Commissione europea, del comparatore online dei prezzi di spedizione dei pacchi transfrontalieri, strumento che intende migliorare la trasparenza e promuovere la spedizione dei pacchi in Europa. Sulla base delle informazioni raccolte, l'Autorità ha infine trasmesso alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento, il rapporto sulla valutazione di abbordabilità delle tariffe dei servizi di consegna transfrontalieri di pacchi unitari sottoposti all'obbligo di servizio universale.

4.3.2 La vigilanza dei mercati e dei servizi

L'esercizio delle funzioni di vigilanza nel mercato dei servizi postali non consente soltanto la risoluzione di singole fattispecie concrete (ritardi, disservizi, smarrimenti), ma svolge, in generale, effetti positivi sul complesso delle *policy* e delle condotte degli operatori, nell'interesse della tutela dei diritti degli utenti.

Al riguardo, dall'analisi dei reclami trattati e indennizzati dagli operatori postali, emerge, per il fornitore del servizio postale universale, un aumento dei ristori accordati agli utenti di

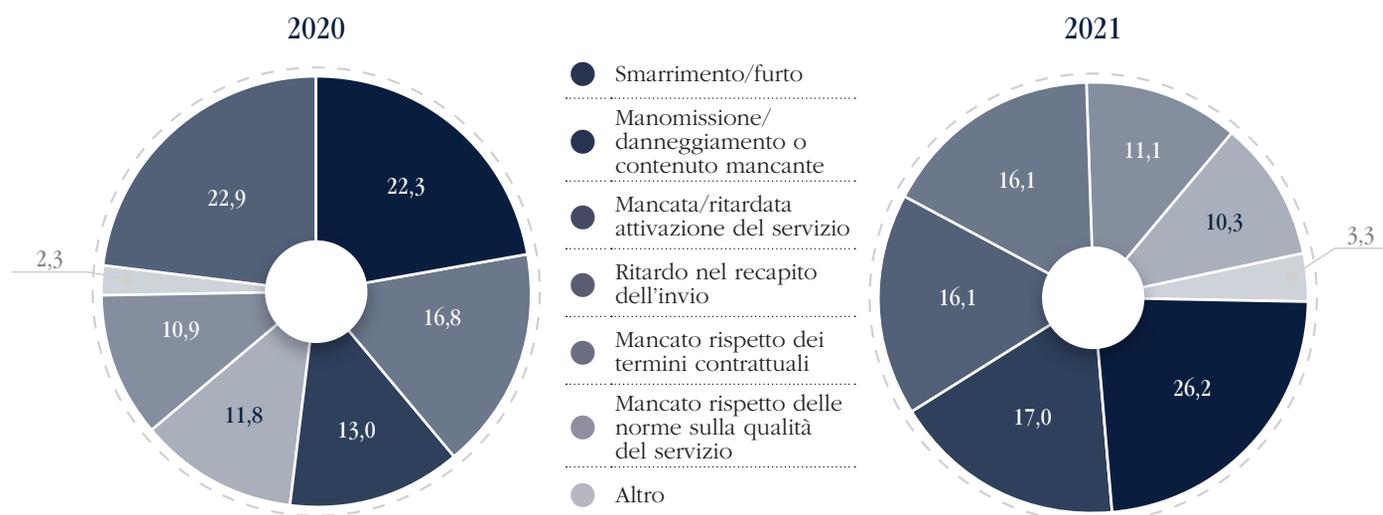
circa il 17% in più rispetto all'anno precedente. In riferimento ai rimborsi corrisposti a seguito dello svolgimento delle procedure di conciliazione, a fronte di 1.510 procedure attivate, solo 146 hanno avuto esito negativo. Si è registrato, inoltre, un incremento degli indennizzi, rispetto agli anni precedenti, da parte dei principali operatori postali, con aumenti in media del 23%³⁴.

I dati relativi ai reclami ricevuti dai più importanti operatori postali presenti nel mercato italiano indicano che nel 2021, a fronte di oltre 1.400.000 reclami presentati, gli indennizzi riconosciuti agli utenti ammontano a circa 7 milioni di euro. La decrescita rispetto all'anno precedente - in cui si contavano oltre 1.500.000 reclami ricevuti dagli operatori e più di 6 milioni di indennizzi riconosciuti - è stata determinata dalla concomitanza di vari fattori, tra cui la costante ed incisiva attività di vigilanza che ha indirizzato gli operatori a porre in massima considerazione la gestione delle segnalazioni trasmesse dagli utenti. Si ritiene che il significativo aumento degli acquisti online, registrato negli ultimi anni, abbia da un lato, favorito una maggiore concorrenza tra gli attori presenti sul mercato, dall'altro, un miglioramento dei servizi offerti agli utenti.

Per quanto riguarda le tipologie di disservizio lamentate dagli utenti (Grafico 4.3.1), lo smarrimento e il furto (240.788) sono al primo posto, seguiti dalla manomissione/danneggiamento o contenuto mancante (156.035), dalla mancata/ritardata attivazione del servizio (148.285), dal ritardo nel recapito dell'invio (148.188), dal mancato rispetto dei termini contrattuali (102.123) e, infine, dal mancato rispetto delle norme sulla qualità del servizio (94.526). Il confronto con i dati del 2020 evidenzia la riduzione di reclami presentati (circa 30.000 in meno nel 2021) e, tra i disservizi, un sensibile miglioramento (circa 70.000 in meno nel 2021) per la mancata o ritardata attivazione dei servizi (217.566), incremento favorito dalla crescita dell'*e-commerce* dovuta soprattutto alla pandemia, che ha portato gli operatori ad avere una maggiore flessibilità nelle modalità di consegna, nell'orario e nella data di consegna, a migliorare la tracciatura dei pacchi e i tempi di recapito previsti.

34 Cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.19.

Grafico 4.3.1 - Distribuzione dei disservizi inerenti ai settori corrispondenza e pacchi, per tipologia (valori %, anni 2020 e 2021)



Fonte: elaborazione AGCOM su dati degli operatori

I maggiori disagi subiti da coloro che fruiscono dei servizi postali attengono, prevalentemente, al segmento della consegna dei pacchi ed alla mancata predisposizione, da parte degli operatori, di adeguate e celeri procedure per riscontrare i reclami.

L'AGCOM ha ricevuto oltre 800 segnalazioni dagli utenti tramite il canale dell'URP (Ufficio relazioni con pubblico). Molte di queste sono state risolte informando l'utenza sulle procedure da seguire sia per la presentazione dei reclami, sia per la conciliazione o la definizione della controversia. Nell'ambito dell'attività di vigilanza, le segnalazioni e le denunce pervenute alimentano un osservatorio permanente sul mercato consentendo una proficua interlocuzione con le associazioni dei consumatori, con cui si organizzano incontri periodici volti a condividere le analisi svolte e ad acquisire proposte sulle azioni da intraprendere.

Molti dei disservizi riscontrati nel corso del 2021 sono ascrivibili alle modalità operative imposte dall'emergenza sanitaria. Di grande interesse sono risultate essere le segnalazioni (circa 50) pervenute da soggetti qualificati come Comuni, enti pubblici e associazioni dei consumatori. I Comuni, in particolare, hanno segnalato i disservizi

dovuti alle rimodulazioni orarie predisposte da Poste Italiane per far fronte alle esigenze di contenimento dell'emergenza. L'Autorità, dopo aver svolto i necessari approfondimenti, ha avviato procedimenti sanzionatori. In particolare, si menziona il procedimento istruttorio avente a oggetto il mancato rispetto dell'orario di apertura degli uffici postali, con conseguenti ricadute sulla regolarità della fornitura del servizio postale universale da parte di Poste Italiane.

Di particolare rilevanza è stato l'iter sanzionatorio con il quale si è giunti alla notifica a Poste Italiane di un atto di contestazione per il mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità previsti per l'anno 2020. Sempre nei confronti di Poste Italiane è stato avviato un procedimento sanzionatorio, del quale si è data informazione ad altre Autorità di vigilanza dei mercati regolati (energia, bancario, assicurativo), finalizzato ad azioni cautelative volte a eliminare le possibili conseguenze inerenti al mancato recapito della corrispondenza (es. interessi di mora o addebiti inconsapevoli agli utenti). Nel mese di ottobre del 2021, l'Autorità ha inoltre emanato, nei confronti della Società, l'Atto di indirizzo sul rispetto dei principi di continuità e di capillarità del servizio universale postale (delibera n. 314/21/CONS).

4.4

La tutela dei consumatori

Nel settore dei servizi postali, l'attività dell'Autorità ha contribuito a rafforzare la tutela del cittadino nella fruizione dei servizi offerti dagli operatori postali, vigilando sul rispetto degli standard minimi di qualità dei servizi offerti e sul loro aggiornamento, in relazione all'evoluzione tecnologica e alle congiunture di mercato.

L'Autorità opera indirizzando l'azione amministrativa verso il miglioramento della tutela dell'utenza. Nell'ambito della definizione delle controversie con gli operatori, ad esempio, vigila sul rispetto, da parte di questi ultimi, degli standard di qualità previsti dalle carte dei servizi, promuovendo, attraverso la vigilanza, l'attività regolamentare.

Come noto, nel settore postale, a differenza di quanto accade in quello delle comunicazioni elettroniche, è previsto che l'espletamento del tentativo di conciliazione, prerequisito essenziale per l'incardinamento della procedura di definizione della controversia presso l'Autorità, si svolga all'interno di una interlocuzione tra operatori postali e utenti, senza la mediazione dell'AGCOM o di organismi delegati (ad esempio i Co.re.com.). Si evidenzia come tale previsione richieda un'adeguata formazione e sensibilizzazione degli operatori postali, in materia di gestione dei reclami che, a oggi, presenta ancora margini di miglioramento.

Al fine di garantire all'utente l'effettività della tutela prevista dalla normativa, l'Autorità, anche quest'anno, ha diffidato gli operatori postali inadempienti (sono state emesse 66 diffide) a espletare il tentativo di conciliazione richiesto dall'utente, pena l'avvio di un procedimento sanzionatorio.

In materia di definizione delle controversie postali tra utenti e operatori, si evidenzia che sono pervenute 59 istanze di definizione, gran parte delle quali (nello specifico 36) sono risultate inammissibili o improcedibili, in quan-

to prive dei requisiti essenziali, segnatamente la mancata presentazione della domanda di conciliazione all'operatore interessato e la richiesta di risarcimento del danno, per il riconoscimento del quale l'Autorità non ha competenza.

La quasi totalità delle controversie postali tra operatori e utenti ha interessato il fornitore del servizio universale e, in particolare, ha avuto ad oggetto reclami relativi a smarrimento, danneggiamento e mancato recapito dei pacchi, così come il mancato espletamento di servizi accessori. Una quota esigua delle controversie ha riguardato disservizi relativi al recapito della corrispondenza. Nei casi trattati, peraltro, si è riscontrato, un ridotto ricorso da parte degli utenti al servizio accessorio dell'assicurazione, che avrebbe contribuito a ridimensionare i fenomeni lamentati.

Un ulteriore intervento di particolare rilievo ha riguardato il rispetto degli obblighi informativi, da parte degli operatori postali, ai sensi della delibera n. 413/14/CONS recante "*Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*". La carta dei servizi, documento indispensabile per svolgere l'attività di tutela dell'utenza, consente di conoscere le caratteristiche dei servizi offerti dall'operatore postale, i correlati indicatori di qualità e il sistema di rimborsi e indennizzi. Essa assicura, altresì, all'utente di presentare, senza oneri aggiuntivi, reclami, segnalazioni e istanze di conciliazione.

A seguito di un'attività di monitoraggio condotta sui siti web di alcuni corrieri espresso, già sanzionati precedentemente, è emerso che sette operatori postali (Fedex, TNT, DHL, UPS, SDA, BRT e GLS) non avevano provveduto ad aggiornare i propri siti con le informazioni prescritte dalla suddetta direttiva, risultando, pertanto, ancora inadempienti rispetto agli obblighi previsti dalla normativa. Nei loro confronti sono stati avviati nuovi procedimenti sanzionatori per le violazioni dei medesimi obblighi informativi

precedentemente accertati, che si sono conclusi in due casi (SDA e BRT) con l'irrogazione di una sanzione e nei restanti con il pagamento in misura ridotta della sanzione. Per le medesime violazioni è stato avviato un procedimento sanzionatorio anche nei confronti di AIT, che si è concluso con l'irrogazione di una sanzione e con l'adozione, da parte dell'operatore, della pubblicazione della carta dei servizi e della predisposizione delle procedure per la gestione delle controversie.

Ulteriori procedimenti hanno riguardato il rispetto della normativa³⁵ in tema di rinvenimenti di invii nella rete postale di Poste Italiane

in violazione degli obblighi di servizio universale, nonché la mancata trasmissione all'AGCOM dei dati richiesti.

Sotto il profilo regolamentare, nel corso del 2021 è stata avviata una consultazione pubblica sulla definizione di nuovi criteri per la distribuzione delle cassette di impostazione sul territorio nazionale. Il procedimento, che si inserisce nell'ambito degli obiettivi inerenti al Contratto di programma di Poste Italiane 2020-2024³⁶, ha la finalità di verificare l'effettivo utilizzo delle cassette di impostazione, da parte degli utenti, rispetto all'andamento dei volumi postali.

35 Cfr. delibera n. 621/15/CONS, recante "Condizioni giuridiche ed economiche di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane".

36 Cfr. pag. 7 del Contratto di programma 2020-2024 "L'attuale distribuzione delle cassette di impostazione è basata sui *cluster* di popolazione di cui all'art. 3 del D.M. n. 252 del 7 ottobre 2008. Poste si impegna a formulare all'Autorità, entro il primo semestre del 2020, una proposta di rimodulazione dei relativi criteri tenuto conto dell'andamento dei volumi postali e della misurazione dell'effettivo utilizzo delle cassette da parte degli utenti".

4.5

Gli indicatori dell'azione regolamentare

L'azione dell'Autorità nel settore mira a promuovere la concorrenza e a preservare i diritti degli utenti nella fruizione dei servizi postali, qualificati come servizi di carattere essenziale. Tale ruolo è esercitato in un contesto di mercato in fase di trasformazione, caratterizzato da segmenti in espansione, come quello dei servizi di consegna dei pacchi, e segmenti in declino, in particolare, quello dei servizi di corrispondenza.

Gli indicatori di monitoraggio dell'azione regolamentare, predisposti per la verifica dell'impatto della regolamentazione sulla concorrenzialità e sul benessere del consumatore (Tabella 4.5.1)³⁷ intendono evidenziare i principali risultati dell'operato dell'Autorità.

Per quanto riguarda il livello di concorrenzialità, si conferma, come rilevato negli anni precedenti, un *trend* in crescita del numero degli operatori postali, che, a fine 2021, risultano essere 3.548. Questo andamento è da attribuirsi alla relativa facilità di entrare nel mercato postale, che presenta ridotte barriere all'ingresso. Se generalmente si ritiene che la concorrenza possa migliorare il servizio offerto ai cittadini, tuttavia, la frammentazione del mercato, caratterizzato da tanti piccoli operatori, potrebbe non favorire lo sviluppo di questi ultimi rispetto all'*incumbent*. Attualmente, gli operatori postali, strutturati sull'intero territorio nazionale e che offrono servizi *end-to-end*, sono circa 25.

L'aumento dei punti di accettazione complessivi, che sono passati da 28.110 nel 2020 a 31.517 nel 2021, costituisce un indubbio fattore positivo per l'utenza. Esso conferma che la dinamica competitiva si è innescata soprattutto con la crescita del segmento dei pacchi postali dovuta all'eccezionale sviluppo dell'*e-commerce* e all'adozione, in decisa crescita, dell'utilizzo degli armadietti automatici (*locker*) e della pos-

sibilità di effettuare il ritiro presso punti convenzionati.

Si rileva che nel mercato dei pacchi sono presenti sia gli operatori postali tradizionali, sia i corrieri espresso e le piattaforme online verticalmente integrate (attualmente, in Italia, l'unica censita è AIT). Su tale mercato si registrano livelli di concentrazione non elevati e, nel complesso, stabili con un indice HHI, nel 2021, pari a 1.480 punti.

Se nell'ambito dei servizi di spedizione dei pacchi si assiste a una dinamica di crescita dei volumi, l'offerta del servizio universale, erogato esclusivamente da Poste Italiane, presenta, invece, condizioni di declino strutturale, a causa del calo dei volumi di corrispondenza dovuto all'*e-substitution* e allo spostamento della domanda verso servizi non universali. Il segmento dei servizi di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari, recentemente liberalizzato, vede una quota ancora trascurabile di operatori alternativi, che tuttavia nel 2021 tornano a crescere in termini sia di ricavi sia di volumi, soprattutto nella fornitura di invii multipli.

Il mercato dei servizi di corrispondenza, non rientranti nel servizio universale, è caratterizzato dalla forte presenza di Poste Italiane che, dopo l'acquisizione di Nexive, ha raggiunto una quota di mercato superiore al 90%, con relativo aumento dell'indice di concentrazione, che supera gli 8.000 punti. Le condizioni concorrenziali, come noto, sono legate alle caratteristiche storiche e strutturali del mercato postale italiano, su cui si innestano gli effetti della digitalizzazione, che agiscono sulla contrazione della domanda di servizi di corrispondenza dell'utenza residenziale e dell'utenza affari. Per quest'ultima, tuttavia, gli invii multipli garantiscono ancora un flusso di introiti stabile.

³⁷ La Tabella con tutti gli indicatori è pubblicata integralmente nell'Appendice Statistica allegata alla Relazione annuale – cfr. Appendice Statistica – Tavola A4.21.

Per ciò che riguarda i prezzi dei servizi finali, l'indice dei prezzi dei servizi postali si conferma in aumento e resta al di sopra dell'indice generale dei prezzi al consumo. Ciò dipende essenzialmente dall'incremento delle tariffe dei servizi universali che, in assenza di concorrenza e con forti perdite per la costante diminuzione della domanda, si ripercuote sui costi unitari provocandone un innalzamento. Su tale aspetto, si rammenta a valle della consultazione pubblica avviata con la delibera n. 51/22/CONS, l'Autorità ha approvato il "*Provvedimento finale di analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza e determinazione delle tariffe massime dei servizi postali universali - valutazione del livello di concorrenza e definizione dei rimedi regolamentari*" (delibera n. 171/22/CONS). Con tale provvedimento l'Autorità, nel valutare, *inter alia*, l'ammissibilità della richiesta del fornitore incaricato ad aumentare le tariffe di alcuni prodotti rientranti nel perimetro del servizio universale, ha riconosciuto molti degli aumenti proposti da Poste Italiane, ritenuti ammissibili in ragione degli incrementi del costo delle materie prime, in particolare del carburante per il trasporto e della carta, che rappresentano input di primaria importanza per il settore postale. Gli incrementi previsti, d'altronde, sono in linea con quanto accade anche in altri Paesi, europei e non, nei quali la dinamica al rialzo è analoga e, inoltre, giungono in Italia dopo anni di relativa stabilità, in particolare dei prezzi di alcuni servizi rimasti a valori fissati nel 2006, e dopo che l'Autorità aveva rigettato due precedenti proposte di aumento delle tariffe pervenute nel 2020 e nel 2021.

In riferimento all'azione a tutela degli utenti, si sottolinea che l'Autorità ha svolto un'assidua attività di vigilanza, di controllo e sanzionatoria. Nel corso delle attività istruttorie è emersa la necessità di favorire e moltiplicare le procedure di conciliazione tra operatori e utenti. Si evidenzia come l'Autorità abbia continuato a rafforzare l'attività di vigilanza e sanzionatoria per spronare gli operatori ad adottare i migliori sistemi di gestione dei reclami, nonché per contrastare comportamenti in violazione degli obblighi regolamentari, in particolare, in materia di carte dei servizi. In generale, si osserva che le problematiche più frequenti hanno riguardato fenomeni di smarrimento, furto, manomissioni e danneggiamenti, nonché ritardi nel recapito o nell'attivazione di servizi. Si è registrato un incremento degli indennizzi riconosciuti agli utenti da Poste Italiane a seguito dei reclami.

Dal quadro generale emerge che, nel settore postale, l'attività regolamentare risulta ancora essere essenziale per gestire la transizione verso la concorrenza, laddove ciò è strutturalmente possibile, con una costante attenzione al tema dell'accesso alla rete dell'operatore *incumbent*. Si evidenzia, altresì, come la tutela dell'utenza necessiti di una perseverante vigilanza da parte dell'Autorità, in particolare sui temi legati alla qualità del servizio e sui meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie, ambito nel quale anche gli attori di mercato (utenti e imprese) dovranno consolidare le proprie conoscenze, implementare pratiche virtuose e processi organizzativi.

Tabella 4.5.1 - Indicatori di monitoraggio dell'azione regolamentare - settore servizi postali

Ambito	Indicatore	Descrizione	Valore 2014	Valore 2015	Valore 2016	Valore 2017	Valore 2018	Valore 2019	Valore 2020	Valore 2021
Concorrenzialità	Numero di operatori postali	Imprese titolari di licenza e/o autorizzazione	2.469	2.519	2.776	2.904	3.056	3.159	3.237	3.548
	Punti di accesso retail alla rete postale	Totale punti di accettazione degli operatori postali	15.393	15.256	17.620	20.111	21.099	25.439	28.110	31.517
		Punti di accettazione degli operatori alternativi sul totale dei punti di accettazione (%) ⁽¹⁾	14,0%	14,5%	26,4%	35,7%	38,7%	49,2%	54,2%	59,2%
	Quota di mercato dell'incumbent nel servizio postale non universale	Quota di mercato dell'incumbent - ricavi ^{(2) (5)}	65,7%	68,2%	67,4%	67,9%	70,6%	72,8%	73,9%	90,9%
Benessere del consumatore	Indice HHI	Indice di concentrazione nel servizio postale non universale - ricavi ^{(2) (5)}	4.778	5.075	4.541	4.604	4.981	5.300	5.465	8.282
	Indice dei prezzi del settore delle comunicazioni rispetto ai prezzi al consumo	Indice dei prezzi AGCOM-ISA ⁽³⁾ ; indice sintetico dei prezzi dei prodotti e servizi di comunicazione	0,87	0,88	0,85	0,84	0,80	0,75	0,72	0,68
		Servizi postali ⁽⁴⁾	1,05	1,12	1,16	1,20	1,25	1,26	1,26	1,29

Nota: i valori della tabella si riferiscono all'anno solare salvo diversamente indicato

- (1) Per il triennio 2016-2018 si è provveduto a un aggiornamento dei valori dell'indicatore a seguito di rettifiche da parte degli operatori.
- (2) A partire dal 2016 i valori sono relativi al segmento di mercato "prodotti di posta (lettere con spessore fino a 20 mm) non da servizio universale".
- (3) Nell'indice sono inclusi i servizi postali, gli apparecchi e i servizi per la telefonia fissa e mobile, il canone radiotelevisivo, la pay tv, l'editoria quotidiana e periodica, per complessive 10 voci distinte. Coerentemente con la procedura adottata dall'Istat per gli indici dei prezzi al consumo, l'indice aggregato delle comunicazioni è calcolato con la metodologia del concatenamento, che prevede l'aggiornamento annuale del sistema dei pesi attribuiti alle singole voci che compongono il paniere considerato.
- (4) Rapporto tra indice settoriale e indice dei prezzi al consumo.
- (5) Per l'anno 2021 il valore include anche la quota dell'operatore Nexive, acquisito da Poste Italiane S.p.A. nell'ottobre 2021.