

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE



Corso di Dottorato di Ricerca in Scienze Giuridiche
XXXIII ciclo

Curriculum giuspubblicistico

TESI DI DOTTORATO

IN

DIRITTO AMMINISTRATIVO

*IL MERCATO POSTALE TRA REGOLAZIONE E CONCORRENZA: PROFILI
EVOLUTIVI E NORMATIVI*

Tutor

Ch.ma prof.ssa Annalisa Di Giovanni

Coordinatore

Ch.mo prof. Geminello Preterossi

Candidato

Francesco Giuseppe Baliano

***IL MERCATO POSTALE TRA REGOLAZIONE E CONCORRENZA:
PROFILI EVOLUTIVI E NORMATIVI***

SOMMARIO

PREFAZIONE..... 4

CAPITOLO I

Il conflitto: il servizio postale universale e la liberalizzazione

1. Gli obblighi di servizio universale in un mercato liberalizzato.....10
2. L'attuale perimetro del servizio postale universale.....22
3. La consegna a giorni alterni.....30
4. Il procedimento di privatizzazione di Poste Italiane S.p.A.....39

CAPITOLO II

La concorrenza nel mercato postale

1. La normativa di apertura del mercato postale49
2. I servizi postali in concorrenza58
3. La consolidata posizione dominante di Poste Italiane S.p.A.64
4. Le misure di promozione della concorrenza76
5. Il caso Amazon82

CAPITOLO III

La regolazione nel mercato postale

1. Il Regolatore nazionale: l'AGCom	90
1.1 La regolamentazione	94
1.2. La vigilanza	101
1.3. La tutela degli utenti	105
1.4. L'attività internazionale	111
2. I provvedimenti sanzionatori nel settore postale	116
3. La regolazione sovranazionale	124

CAPITOLO IV

I processi evolutivi nel mercato postale

1. L'interoperabilità nel settore postale.....	131
1.1 Gli effetti dell'evoluzione tecnologica sul mercato dei servizi postali: <i>P</i> <i>e</i> - <i>s</i> <i>u</i> <i>b</i> <i>s</i> <i>t</i> <i>i</i> <i>t</i> <i>u</i> <i>t</i> <i>i</i> <i>o</i> <i>n</i> . Parametri scientifici e processi evolutivi.....	137
1.2 Servizi postali, <i>e-Commerce</i> e trasporti	142
2. Futuro e prospettive del servizio postale nel mercato.....	149
 RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI, SITOGRAFIA E PAPER.....	154

PREFAZIONE

Il mercato postale si trova ad affrontare una crisi di sistema causata dal mutamento dello scenario socioeconomico che, già da diversi decenni, si orienta verso strumenti digitali alternativi a quelli tradizionali nonché da una sempre più incisiva regolazione europea verso la liberalizzazione di settori strategici.

Gli obiettivi prefissati a livello europeo di favorire l'apertura del mercato e l'attività degli operatori postali in regime di concorrenza al fine migliorare la qualità dei servizi resi, devono scontrarsi con un cambiamento strutturale del settore a causa della diminuzione dei prodotti di corrispondenza tradizionali (come le lettere, le fatture, le offerte commerciali) per effetto della *e-substitution* della posta cartacea con quella elettronica.

In quest'ottica, il mercato postale europeo è volto al rafforzamento ed allo sviluppo delle Reti Information Technology – ICT, al consolidamento delle comunicazioni elettroniche e delle innovazioni tecnologiche, ed a garantire la sicurezza informatica, la qualità del servizio e la tutela del consumatore.

A partire dalla fine del secolo scorso, vari settori dei servizi pubblici (segnatamente, quello dei servizi postali) sono stati interessati, su impulso del legislatore sovranazionale, da riforme di liberalizzazione, al fine di consentire alle imprese di operare a parità di condizioni su uno stesso mercato, nel rispetto delle regole poste a tutela della concorrenza.

In alcuni casi, tali riforme hanno determinato la soppressione dei regimi di monopolio pubblico, con la conseguenza che le attività liberalizzate sono ora soggette a mere autorizzazioni sulla base di criteri equi, trasparenti e non discriminatori, con l'abolizione, quindi, di una riserva statale e con il superamento del regime concessorio.

In altri casi, come quello del settore postale, la spiccata vocazione pubblicistica – connessa all'indispensabilità del servizio reso, specie per epoche sociali

tecnologicamente primordiali – ha consentito di beneficiare di uno *status* di eccezione.

In entrambi i casi, però, si tratta di attività destinate al soddisfacimento di bisogni considerati imprescindibili per la collettività.

Deve osservarsi, quindi, come le riforme in riferimento non hanno determinato la totale liberalizzazione e deregolamentazione dei settori interessati in quanto le attività in questione, a fronte dell' idoneità alla soddisfazione di bisogni collettivi della società (cittadini, gruppi sociali, imprese), sono comunque sottoposte ad altre forme di intervento pubblico per assicurare il perseguimento degli interessi generali sottesi ai settori liberalizzati¹.

Come osservato da autorevole dottrina, le regolazioni pubblicistiche “asimmetriche” costituiscono uno strumento necessario, fra l'altro, a favorire la concorrenza in mercati recentemente liberalizzati, ove regole paritarie renderebbero illusoria la competizione².

D'altra parte, gli interventi pubblici mantengono viva un'attenzione verso i valori sociali.

Le regole del “servizio universale”, ad esempio, applicate con misure pubblicistiche, contribuiscono a rafforzare la tutela degli utenti di servizi pubblici, imponendo ai gestori principali di fornire le prestazioni di base a tutti, nell'intero territorio nazionale e a prezzi ragionevoli³.

È di tutta evidenza come la garanzia del servizio universale, infatti, funga da correttivo rispetto al fallimento del mercato, legittimando deroghe al regime concorrenziale – nei limiti disposti dall'art. 106, paragrafo II, del TFUE e secondo

¹ Sulla regolazione nei settori liberalizzati cfr. S. Cassese, *Regolazione e concorrenza*, in G. Tesaurò, M. D'Alberty (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000, p. 19; L. De Lucia, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002; N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, V ed., Roma- Bari, 2003, p. 112; P. Lazzara, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Dir. amm.*, 2, 2018, p. 337 ss.

² M. D'Alberty, *Poteri pubblici e autonomie private nel diritto dei mercati*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2000, p. 395.

³ M. D'Alberty, *Poteri pubblici e autonomie private nel diritto dei mercati*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2000, p. 399.

le condizioni ivi previste – con l’attribuzione, al soggetto o ai soggetti individuati, di diritti speciali ed esclusivi per la sua erogazione.

A ridosso della stagione delle liberalizzazioni, Joseph E. Stiglitz ha osservato come “c’è un argomento standard che viene usato contro le proposte di liberalizzazione dell’entrata: l’argomento della scrematura. Chi entra fornirà, ad esempio, servizi postali per le città più grandi, lasciando senza servizio quelle minori o facendo pagar loro prezzi elevati. Implicito in questo argomento è il riconoscimento dell’esistenza di sussidi incrociati. La reazione della maggior parte degli economisti a questo tipo di sussidi è che, in generale, essi generano delle inefficienze (ad esempio distorsioni nella scelta delle localizzazioni), e che se c’è un interesse della società a che (ad esempio) più individui vivano nelle aree rurali rispetto alla soluzione di libero mercato, tali politiche di sostegno debbano essere rese esplicite, ed i loro costi resi pubblici. Il governo dovrebbe quindi finanziare il sussidio facendo ricorso alle entrate generali, senza imporre una tassa implicita agli utenti del servizio postale”⁴.

L’intervento pubblico in settori liberalizzati ha riguardo, dunque: alla sottoposizione delle attività liberalizzate a regime di autorizzazione amministrativa con la finalità di accertare la capacità tecnica e l’affidabilità degli operatori economici; all’imposizione, per legge o sulla base di atti aventi forza di legge, ai predetti operatori di obblighi di servizio pubblico; alla sottoposizione ai poteri di regolazione delle autorità amministrative competenti; alla individuazione di imprese incaricate della fornitura del servizio universale.

E dunque, risulta di tutta evidenza come gli obiettivi di interesse pubblico, sottesi a un determinato settore di servizio pubblico, possano essere perseguiti anche nell’ambito di un sistema di gestione liberalizzata dei servizi, mediante l’imposizione, per legge, di puntuali obblighi in capo agli operatori economici.

⁴J.E. Stiglitz, *The Economic Role of the State*, Oxford, 1989, trad. it., a cura di M. Da Rin, Bologna, 1992, p. 74.

L'adempimento degli obblighi di servizio pubblico comporta l'esecuzione di prestazioni, in base a specifiche modalità e caratteristiche, necessarie per assicurare il soddisfacimento dei bisogni essenziali degli utenti.

Così che, l'operatore economico è gravato da un dovere di esecuzione delle prestazioni nei confronti della collettività, nel rispetto di standard qualitativi e di tariffe e/o corrispettivi prefissati.

La doverosità, nel caso di specie, presenta una portata diversa rispetto a quella che caratterizza l'attività del concessionario di servizio pubblico.

L'impresa operante in regime di libero mercato – non essendo titolare di affidamenti o concessioni – può liberamente decidere di offrire o meno i propri servizi agli utenti ma, nel momento in cui decide di farlo, è tenuta a svolgere l'attività nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico.

Nel settore postale, in particolare, il processo di liberalizzazione e la conseguente apertura del mercato alla concorrenza è stato graduale e progressivo non senza criticità ed ostacoli.

Il processo di liberalizzazione del mercato dei servizi postali è avvenuto con l'emanazione di tre direttive sovranazionali: 97/67/CE del 15 dicembre 1997, 2002/39/CE del 10 giugno 2002, 2008/6/CE del 20 febbraio 2008.

L'originaria impostazione, che contemplava la presenza di un unico soggetto (Ente Poste Italiane) operante in regime di riserva legale, è stata sostituita dall'attuale sistema in cui la fornitura dei servizi postali è divenuta, per effetto del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, "attività di preminente interesse generale" (art. 1, comma 1 del d.lgs. cit.) svolta in competizione tra gli operatori economici che abbiano ottenuto le autorizzazioni ministeriali di cui agli artt. 5 ("licenza individuale") e 6 ("autorizzazione generale") del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261.

Come più volte evidenziato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, permangono dei punti critici necessari ad accrescere la concorrenza nel mercato: l'accesso alla infrastruttura del fornitore nazionale dominante, il

mantenimento della riserva su alcuni invii⁵ nonché la ridefinizione del perimetro del servizio universale⁶.

Dunque, all'esito di questa tortuosa evoluzione normativa, si configura uno scenario differente tra i vari Paesi europei.

Al centro del dibattito europeo, insieme alla definizione di una Regolamentazione che promuove la concorrenza, vi è l'onere del costo del servizio postale universale, non più sostenibile per molti paesi, come in Italia.

In particolare, in Germania e in Olanda l'espansione sul mercato internazionale, mediante l'attività di corriere espresso, ha rappresentato la soluzione alla crisi del settore tradizionale; mentre in Italia e in Francia i servizi finanziari ed assicurativi hanno tentato di rimarginare il gap delle perdite causate dai servizi tradizionali.

Tra tutti, in Germania sono stati soppressi radicalmente gli obblighi di servizio universale riuscendo a garantire, tramite la piena concorrenza tra gli operatori del mercato, l'erogazione di servizi di qualità a tariffe contenute.

Contrariamente, il mercato nazionale dei servizi postali non può ancora definirsi pienamente concorrenziale in quanto alcuni segmenti di mercato sono interessati da dinamiche competitive, altri, invece, restano ad appannaggio quasi esclusivo del Fornitore del Servizio Universale.

Si deve evidenziare, infine, che le imprese operanti nel settore dei servizi postali sono sottoposte ai poteri dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom) con compiti di regolazione e controllo sul rispetto degli obblighi di servizio universale e degli obblighi stabiliti dalle autorizzazioni ministeriali.

La presenza di autorità amministrative indipendenti di garanzia e vigilanza nei settori liberalizzati, come quello dei servizi postali, risulta fondamentale per

⁵ Con l'abrogazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 261/1999, che elencava le attività di servizio universale in regime di riserva pubblica ad opera dell'art. 1, comma 57 della l. 4 agosto 2017, n. 124, il regime di esclusiva è stato totalmente soppresso anche con riguardo ai servizi di notificazione a mezzo posta, degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della Strada.

⁶ Vedi Segnalazione AS1627 del 6 dicembre 2019 sullo schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste italiane.

assicurare il corretto bilanciamento tra il soddisfacimento dei bisogni degli utenti, da una parte, e le dinamiche concorrenziali, dall'altra.

In conclusione, il mercato postale in Italia presenta elementi di singolarità rispetto al contesto europeo almeno per due ordini di ragioni: da un lato, le dimensioni ristrette non sono tali da consentire al fornitore nazionale di conseguire un pareggio nella gestione propriamente postale, dall'altro, Poste Italiane S.p.A. opera nel settore degli strumenti di pagamento (tramite la divisione BancoPosta) il quale è particolarmente remunerativo. Il risultato è che l'attività finanziaria genera profitti, utilizzati per finanziare il servizio universale postale in continua perdita.

Questa anomalia, a più riprese denunciata dall'ABI, consente di godere di sussidi incrociati provenienti dal monopolio postale che, insieme ai trasferimenti pubblici per l'erogazione del servizio universale (pari a 262,4 milioni di euro annui come stabilito nel Contratto di Programma MISE/Poste 2020-2024), alterano le normali condizioni concorrenziali.

La mancata conclusione del procedimento di privatizzazione di Poste Italiane, iniziata oramai nel 2014, oltre ad una politica legislativa ancora troppo orientata a favore dell'ex monopolista, rappresentano i principali ostacoli alla piena concorrenzialità del mercato postale.

Nelle pagine che seguiranno si cercherà di analizzare il binomio regolazione-concorrenza nel mercato postale alla luce della normativa europea e nazionale di riferimento, delle caratteristiche intrinseche ai servizi postali nonché della casistica più rilevante, senza trascurare criticità e prospettive.

CAPITOLO I

IL CONFLITTO: IL SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE E LA LIBERALIZZAZIONE

SOMMARIO: 1. *Gli obblighi del servizio universale in un mercato liberalizzato* – 2. *L'attuale perimetro del servizio postale universale* – 3. *La consegna a giorni alterni* – 4. *Il procedimento di privatizzazione di Poste Italiane S.p.A.*

1. *Gli obblighi del servizio universale in un mercato liberalizzato*

Del concetto di servizio universale, quale servizio erogato indistintamente a tutti gli utenti ed a prezzi accessibili, sembra esservi per la prima volta manifestazione nell'ordinamento statunitense agli albori del XX secolo, attraverso il *Communications Act* (1934) e il *Telecommunications Act* (1996).

In Europa, invece, il concetto di servizio universale si è formato solo in tempi più recenti dal momento che gli ordinamenti di *civil law* sono rimasti a lungo legati alla nozione di servizio pubblico.

La disciplina del servizio postale, come tutta la normativa europea sui servizi di interesse economico generale, ha riguardo ad un progetto di politica economica volto alla creazione di un mercato unico dell'Unione, inteso come “*uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali*”⁷.

Il legislatore europeo, nel perseguimento del predetto obiettivo, ha avviato un articolato processo di liberalizzazione dei principali settori economici ed in particolare di quelli associati all'erogazione di servizi di interesse generale che,

⁷ Vedi art. 26 del TFUE.

come quello postale, erano caratterizzati dalla presenza di grandi monopoli pubblici⁸.

Il fondamento normativo di tale processo viene individuato nelle disposizioni a tutela della concorrenza previste dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE e, con specifico riguardo ai servizi pubblici, nell'art. 106.

In particolare si prevede, da un lato, che gli Stati membri non possono emanare né mantenere, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, dall'altro, che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole sulla concorrenza, nei limiti in cui la relativa applicazione non sia di ostacolo alla erogazione del servizio⁹.

Tale impostazione viene peraltro integrata dall'art. 14 secondo cui, in considerazione della rilevanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione ed il loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri devono assicurare che tali servizi siano erogati sulla base di principi e condizioni tali da soddisfare gli obiettivi prefissati.

Il settore postale, al pari di tanti altri, è stato oggetto di un intervento normativo che, con la Direttiva 97/67/CE, ha inteso rimuovere anzitutto quei vincoli che impedivano l'ingresso di nuovi operatori in concorrenza con il monopolista pubblico e che pertanto sottraevano tale ambito alla libera iniziativa privata, pur cercando di preservare al contempo le esigenze di interesse generale connesse

8 Cfr. N. Rangone, I servizi pubblici, Bologna, 1999, spec. 67 ss. In generale, in tema di liberalizzazioni, v. F. Liguori, C. Acocella (a cura di), Liberalizzazioni, Napoli, 2015, con particolare riferimento ai contributi di M. Clarich e G. Napolitano.

9 L'istituto del servizio universale è stato, per natura, flessibile e dinamico, in rapporto al settore produttivo, ai bisogni degli utenti e all'evoluzione tecnologica.

Alla luce di ciò, è stato rilevato come la garanzia di universalità si sia consolidata con il fallimento dei meccanismi di concorrenza improntati ad una sregolata liberalizzazione.

all'attività postale mediante la previsione di specifici obblighi di servizio universale.¹⁰

La “direttiva madre” è stata quindi integrata e modificata nel corso degli anni da successive direttive (2002/39/CE e 2008/6/CE), che hanno favorito il progressivo sviluppo concorrenziale del settore, portandolo alla sua (quasi) completa liberalizzazione¹¹.

Le disposizioni presenti nella Direttiva 97/67/CE, nella sua versione consolidata, costituiscono, dunque, la fonte cui fare riferimento per la disciplina europea dei servizi postali.

La sua ampia portata, precisata dall'art. 1, consente di definire una pluralità di profili, attraverso la previsione di norme che si interessano sia di orientare una progressiva, e oramai attuata, liberalizzazione dei servizi postali, sia di garantire la fornitura del servizio postale universale, con particolare attenzione alle problematiche del finanziamento e della fissazione delle tariffe, fino alla istituzione e al rafforzamento di una Autorità di regolazione indipendente per il settore postale.

E dunque, dalla lettura della direttiva, appare chiaro come la finalità della stessa sia quella di garantire, attraverso l'apertura alla concorrenza del settore postale, la realizzazione di un mercato unico, non mancando però di riconoscere l'importanza che una più estesa erogazione del servizio riveste per la coesione

10 Sull'evoluzione della disciplina europea in materia di servizi postali, fino all'adozione della direttiva 2002/39/CE, cfr. L. Magrone, *Le poste*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, 2335-2349 e 2366-2371.

11 L'Unione europea, attraverso le tre Direttive di cui sopra, – conscia del ruolo fondamentale del mercato dei servizi postali – ha previsto misure volte a garantire il servizio universale e ha disposto un progressivo abbassamento dei limiti massimi per i servizi postali. La fase finale dell'apertura di un mercato libero si è avuta negli anni '90, periodo in cui sono state istituite le Autorità indipendenti di regolazione. Tali Autorità – quali traghettatori da un sistema monopolistico ad un sistema concorrenziale – hanno avuto il precipuo scopo di controllare i prezzi e la qualità dei servizi, con la verifica delle condizioni di ingresso nel mercato, vigilando sull'intero settore e tutelando le esigenze dell'utenza.

economica e sociale della Comunità, anche in virtù del fatto che esso rappresenta uno strumento essenziale di comunicazione e di scambi¹².

Il profilo che maggiormente caratterizza la disciplina dei servizi postali è dunque proprio quello delle specifiche obbligazioni di servizio pubblico dirette ad assicurare lo svolgimento di un servizio postale universale.¹³

Al riguardo le disposizioni europee stabiliscono la disciplina fondamentale, offrendo una prima definizione di servizio postale universale, inteso come “*un’offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti*”¹⁴, oltre a fornire una serie di indicazioni relativamente ad alcune delle caratteristiche che tale servizio deve avere.¹⁵

In particolare, il servizio postale deve soddisfare una pluralità di esigenze definite essenziali¹⁶, di cui alcune riguardano direttamente gli utenti – come la riservatezza della corrispondenza – altre la collettività – come la parità di trattamento e la non discriminazione degli utenti, la continuità nell’erogazione del servizio che non può essere sospeso o interrotto salvo la sussistenza di precise circostanze (es. forza maggiore).

12 Cfr. Considerando 2. Sotto questo profilo viene anche sottolineato nel Considerando 7 della direttiva come “*le disparità constatate nel settore postale comportano importanti implicazioni per quei settori di attività che dipendono in modo specifico dai servizi postali e impediscono di fatto la coesione interna della Comunità, poiché le regioni che non possono usufruire di servizi postali di qualità soddisfacente si trovano svantaggiate*”.

13 La letteratura in materia di servizio universale è cospicua; tra i numerosi contributi, si segnalano: S. Cassese, *La retorica del servizio universale*, in S. Frova (a cura di), *Telecomunicazioni e servizio universale*, Milano, 1999, 91 ss.; G. Telese, *Servizio di interesse economico generale e servizio universale nella giurisprudenza e nella normativa comunitaria*, in Jus, 1999, 947 ss.; C. Osti, L. Rovizzi, *Il servizio universale in Italia*, in F. Bonelli, S. Cassese (a cura di), *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, Milano 1999, 272 ss.; N. Rangone, *Continuità, trasparenza e regolazione del servizio universale*, in Giorn. dir. amm., 2003, 1089 ss.; I. Nasti, *Il servizio universale*, in Dir. ed ec. com., 2003, 43 ss.; L. Solimene, *Servizio universale, liberalizzazione dei mercati e regolamentazione dei servizi di pubblica utilità*, in Ec. pubbl., 2002, 5 ss.; G. Napolitano, *Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti*, in Merc. conc. reg., 2000, 429 ss.; V. Gasparini Casari, *Il servizio universale*, in Dir. ec., 2000, 265 ss.; G. Santi, *Il servizio universale in Italia*, in E. Ferrari (a cura di), *I servizi a rete in Europa*, Milano, 2000, spec. 162-164.

14 Vedi art. 3, co. I della direttiva richiamata.

15 Vedi art. 4 e 5 della direttiva richiamata.

16 Ai sensi dell’art. 2, n. 19 si intendono per esigenze essenziali “*i motivi di interesse generale e di natura non economica che possono portare uno Stato membro ad imporre condizioni in materia di fornitura di servizi postali*”.

La normativa europea impone agli Stati di garantire che il servizio postale universale si evolva in relazione alle condizioni tecniche, economiche e sociali in cui viene effettuato nonché alle esigenze degli utenti, evidenziando espressamente la natura di concetto mutevole e relativo che può includere prestazioni diverse sulla base delle reali necessità da soddisfare¹⁷.

Il carattere dell'universalità del servizio pubblico viene specificato tanto in termini di accessibilità economica (oltre che geografica) quanto in termini di sostenibilità della stessa: si prescrive infatti da un lato che *“i prezzi devono essere ragionevoli e permettere di fornire servizi accessibili all'insieme degli utenti, a prescindere dalla situazione geografica e tenendo conto delle condizioni nazionali specifiche”*, dall'altro che essi *“devono essere correlati ai costi e fornire incentivi ad una efficace fornitura del servizio universale”*¹⁸.

Quanto evidenziato consente di chiarire come la disciplina europea relativa all'erogazione del servizio postale universale non escluda ma anzi contempli espressamente il compito dei singoli Stati membri di fissare obiettivi e principi tali da assicurare un servizio di buona qualità, con particolare riferimento ai tempi di erogazione delle prestazioni, alla regolarità e all'affidabilità delle stesse.

Per quanto riguarda, invece, la disciplina domestica in materia di servizi postali, il fondamento normativo è rappresentato dal d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261 mediante il quale è stata trasposta nell'ordinamento interno la Direttiva CE n. 67 del 15 dicembre 1997.

In particolare, l'art. 3, comma 1, oltre a dettare la disciplina generale nel suo complesso, fornisce una prima generica indicazione degli obblighi sottesi al servizio postale universale, nella misura in cui stabilisce che le relative prestazioni devono essere *“di qualità determinata, da fornire permanentemente in tutti i punti del*

17 Cfr. in tal senso M. Clarich, Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi, in *Dir. pubbl.*, 1998, 184, ove si chiarisce che servizio universale è *“una nozione flessibile, da puntualizzare settore per settore, ed evolutiva, che deve tener conto degli sviluppi tecnologici e delle nuove esigenze dell'utenza”*.

18 Vedi art. 12 della direttiva richiamata.

territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane, a prezzi accessibili all'utenza".

A ben vedere, gli obblighi di servizio universale, quali la qualità minima delle prestazioni, la continuità del servizio, la diffusione geografica e l'accessibilità economica, sono oggetto di una specifica disposizione nella quale si chiarisce, tra l'altro, che *"la qualità è definita nell'ambito di ciascun servizio e trova riferimento nella normativa europea"*, che *"il servizio è prestato in via continuativa per tutta la durata dell'anno"*, *"la dizione "tutti i punti del territorio nazionale" trova specificazione, secondo criteri di ragionevolezza, attraverso l'attivazione di un congruo numero di punti di accesso, al fine di tenere conto delle esigenze dell'utenza"* infine, che *"la determinazione del "prezzo accessibile" deve prevedere l'orientamento ai costi in riferimento ad un'efficiente gestione aziendale"*¹⁹.

L'adempimento degli obblighi di servizio universale, dunque, implica l'esecuzione di prestazioni, in base a specifiche modalità e caratteristiche, ritenute necessarie per assicurare il soddisfacimento dei bisogni essenziali dell'utenza; sicché sorge, in capo all'operatore economico – in qualità di fornitore universale – una doverosità nell'esercizio delle prestazioni medesime nei confronti della collettività, nel rispetto di *standard* qualitativi e quantitativi oltre che di tariffe predefinite.

Mentre la qualità minima delle prestazioni e la loro accessibilità economica rappresentano caratteri "intrinseci" del servizio universale postale dal momento che non possono dallo stesso prescindere, per quanto riguarda, invece, la determinazione dei criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale, essa rappresenta un carattere "estrinseco" nella misura in cui ha riguardo all'effettiva fruizione del servizio da parte dell'utenza.

L'importanza di una diffusione capillare della rete postale sul territorio nazionale viene evidenziata anche in ambito europeo da cui emerge l'esigenza di garantire

¹⁹ Vedi art. 3, comma 3, D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261.

un'adeguata diffusione dei punti di accesso al servizio postale anche nelle aree rurali e remote del Paese.

Ciò che interessa principalmente il legislatore europeo è innanzitutto l'esigenza di mantenere la coesione sociale e territoriale nelle regioni scarsamente popolate, specialmente in quelle montuose e insulari, per le quali è indispensabile garantire la presenza di punti di accesso alla rete postale al fine di evitare squilibri sociali prima ancora che economici²⁰.

Come a più riprese osservato, la capillare diffusione sull'intero territorio nazionale dei punti di accesso alla rete rende, in modo plastico, l'idea stessa di universalità del servizio postale e di quanto lo stesso sia effettivamente fruibile dalla collettività²¹.

I criteri di distribuzione finora richiamati – rinvenibili nel D.m. 7 ottobre 2008 del Ministero dello sviluppo economico – hanno come obiettivo quello di imporre al fornitore del servizio universale un “vincolo di accessibilità”.

In particolare, il criterio cui il Fornitore universale è obbligato ad uniformarsi è rappresentato *“dalla distanza massima di accessibilità al servizio, espressa in chilometri percorsi dall'utente per recarsi al punto di accesso più vicino, per popolazione residente”*²².

Alla stregua di tale criterio viene quindi imposto al fornitore del servizio universale di assicurare delle soglie minime di accessibilità, prevedendo tre fasce chilometriche di distanza tra il luogo di residenza degli utenti e il più vicino ufficio postale (3 km, 5 km e 6 km) da valere per diverse percentuali di popolazione nazionale (rispettivamente il 75%, 92,5% e 97,5%).

20 Cfr. considerando nn. 19, 20 e 22 della Direttiva 2008/6/CE.

21 In tema di servizio universale con specifico riferimento al settore postale cfr. V. Visco Comandini (a cura di), *Economia e regolazione delle reti postali: globalizzazione, innovazione tecnologica e servizio universale*, Roma 2006; Id., *Il settore postale: liberalizzazione e servizio universale*, in A. Manacorda (a cura di), *I nodi delle reti*, Firenze, 2010, 383 ss.; M.A. Impinna, A. Miraglia, *Tutela della concorrenza e sostenibilità del servizio universale postale*, in G. Napolitano (a cura di), *La riforma del settore postale nell'era digitale*, 2015, disponibile on line in <http://www.irpa.eu/ricerche/la-riforma-del-settore-postale-nellera-digitale>.

22 Vedi art. 2, comma 1, d.m. 7 ottobre 2008 del MISE.

La determinazione della distanza massima di accessibilità, seppur quale criterio guida, non rappresenta l'unica previsione in capo al Fornitore universale.

Dalla lettura del Decreto ministeriale di riferimento, infatti, si evince come siano indicate ulteriori determinazioni che prescindono dalla percentuale di popolazione raggiunta nella misura in cui viene imposta la presenza di almeno un ufficio postale nel 96% dei comuni italiani²³ oltre al divieto di soppressione dell'ufficio postale che sia l'unico presente all'interno del territorio del comune²⁴.

Sulla base dei criteri predeterminati dalla normativa domestica, con particolare attenzione al criterio appena richiamato del "vincolo di accessibilità", risulta immediato comprendere – come si vedrà infra – il motivo per cui Poste Italiane S.p.A. sia stato designato quale Fornitore del servizio universale, anche in considerazione dei derivati dell'ex monopolista.

L'inadeguatezza dei criteri fissati dal D.m. 7 ottobre 2008 del Ministero dello sviluppo economico è stata più volte sottolineata sia dalla giurisprudenza che dal Regolatore²⁵ (in Italia la funzione di autorità di settore, svolta fino al 2011 dal Ministero delle Comunicazioni, e poi, dello Sviluppo Economico, è stata attribuita, ai sensi del Decreto legge n. 201 del 2011 all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni).

In particolare, l'obiettivo perseguito dall'AGCom – che si è concretizzato nell'adozione della Delibera 342/14/CONS di revisione dei suddetti criteri – è stato quello di garantire adeguati livelli di copertura nelle aree geografiche remote, idonei a soddisfare le esigenze della popolazione, evitando, al contempo, di imporre l'apertura di nuovi uffici postali e, più in generale, di pregiudicare a monte le istanze di razionalizzazione.

23 Vedi art. 2, comma 3, d.m. 7 ottobre 2008 del MISE.

24 Vedi art. 2, comma 4, d.m. 7 ottobre 2008 del MISE.

25 Nel corso del 2013 l'Agcom, in quanto autorità di regolazione competente, ha ricevuto 102 segnalazioni, in larga parte con riferimento a interventi di razionalizzazione (interventi di chiusura o rimodulazione oraria) degli uffici postali inseriti nel piano 2012: cfr. del. 342/14/CONS.

La Delibera di aggiornamento, al fine di contemperare “*due interessi contrapposti che non sono su un piano di parità, essendo prevalente in linea di principio il primo (l’universalità del servizio) rispetto al secondo (l’efficientamento della rete di uffici postali)*”²⁶, ha previsto il divieto di chiusura degli uffici postali situati in Comuni rurali, che rientrino anche nella categoria dei Comuni montani, così da assicurare la permanenza di più di un presidio postale, se eventualmente presente.

Tale misura, come confermato dalla stessa Autorità, consentirebbe di tutelare adeguatamente la popolazione delle piccole realtà territoriali presenti nelle zone montane del Paese che, in precedenza, soffrivano una situazione di disagio con l’applicazione del vincolo di presenza di almeno un ufficio postale nel 96% dei comuni.

Quanto, invece, al contenimento dei costi e all’efficientamento della rete, la Delibera 342/14/CONS ha consentito agli uffici postali con popolazione residente inferiore a 500 abitanti di osservare un’apertura al pubblico ridotta (comunque non inferiore a due giorni e dodici ore settimanali) purché sia presente entro 3 km un ufficio aperto almeno tre giorni a settimana, e sia garantito un coordinamento con gli orari di apertura del suddetto ufficio.

La descrizione degli obblighi sottesi alla erogazione del servizio universale postale in tutti i punti del territorio nazionale non può dirsi conclusa senza aver preventivamente analizzato gli aspetti procedurali degli interventi di razionalizzazione.

In particolare, l’art. 5 della delibera 342/14/CONS ha disposto che “[...] *gli interventi di chiusura e di rimodulazione oraria degli uffici postali devono essere comunicati da Poste Italiane ai Sindaci dei Comuni interessati, ovvero alla competente articolazione decentrata dell’Amministrazione comunale, con congruo anticipo, almeno 60 giorni prima della data prevista di attuazione dell’intervento*”.

26 Cfr. punto 35 della delibera Agcom 342/14/CONS “Punti di accesso alla rete postale: modifica dei criteri di distribuzione degli uffici di Poste Italiane”.

In quest'ottica, la comunicazione preventiva degli interventi ha come *ratio* quella di consentire di instaurare un contraddittorio con le comunità interessate, utile per sollevare eventuali problematiche e per elaborare soluzioni alternative che soddisfino le esigenze sia dell'operatore che degli utenti, anche al fine di prevenire o limitare le eventuali iniziative di contestazione.

In conclusione, è opportuno osservare come si tratti di esigenze caratterizzate da “fini sociali”, contemplati in via generale dall'art. 41, comma 3, della Carta Costituzionale, per effetto dei quali un'attività economica (pubblica o privata) può essere sottoposta dalla legge a programmi e controlli, consentendo quindi di qualificarla come servizio pubblico²⁷.

In altri termini, il legislatore del 1999 non ha fatto alcun riferimento al termine “*appartenenza*” – presente invece nel “Codice Postale” del 1973 – ma ha effettuato un richiamo al concetto di “*servizio assicurato*”.

La distinzione appena evidenziata risulta di non trascurabile rilevanza in quanto consente un diverso inquadramento giuridico.

In particolare, mentre la disciplina del 1973 ha trovato una precisa collocazione normativa nell'art. 43 della Carta Fondamentale (in tema di servizi pubblici essenziali a fini di utilità generale), la disciplina “aggiornata” del 1999 ha avuto una sua collocazione naturale nell'art. 41 della Carta Fondamentale (in tema di libertà di iniziativa economica intesa quale libertà di prestazione del servizio a fini sociali).

27 Cfr. U. Pototschnig, I pubblici servizi, Padova, 1964, 102 ss., spec. 108, ove si chiarisce come «i fini “sociali” siano precisamente quei fini il cui centro di imputazione giuridica è costituito dalla organizzazione politica, economica e sociale del Paese» e che pertanto si tratta di «fini diversi e più complessi – evidentemente – dei fini che si propongono i singoli operatori economici, pubblici o privati che siano». Tale concezione dei “fini sociali” è proposta dall'A. a partire da quelle norme della Costituzione che fanno del cittadino un soggetto rilevante per l'ordinamento non in quanto visto in correlazione o contrapposizione allo Stato, ma in quanto considerato partecipe di quella struttura od organizzazione complessiva del Paese in cui anch'egli si colloca insieme allo Stato e a tutti gli altri soggetti (come emerge dall'art. 3, c. 2, ma anche dall'art. 4, c. 2, secondo cui ogni cittadino ha il dovere di concorrere al progresso materiale o spirituale della società, o ancora dall'art. 32, che identifica nella salute non soltanto un diritto fondamentale del cittadino ma anche un “interesse della collettività”).

In realtà, per meglio comprendere la portata degli obblighi di servizio postale universale in Italia, non è sufficiente fare riferimento alla normativa vigente, ma appare indispensabile considerare anche la copiosa produzione giurisprudenziale in materia.

Il primo aspetto messo in evidenza dai giudici amministrativi, chiamati a più riprese ad esprimersi sulla legittimità degli atti con cui Poste Italiane ha disposto la chiusura o anche la semplice rimodulazione oraria di uffici postali, è quello in base al quale, a fronte di situazioni particolari legate alla conformazione geografica dell'area interessata, il criterio dell'economicità non può essere assunto come unico parametro attraverso cui giustificare l'adozione di misure di razionalizzazione.

In questo senso il Consiglio di Stato ha sottolineato come *“se è vero che gli uffici postali cd. marginali rappresentano verosimilmente un costo elevato per Poste italiane, è vero anche che il loro ridimensionamento, ovvero la loro razionalizzazione, non può avvenire seguendo una logica solamente di tipo economico e senza prevedere valide alternative”*²⁸.

In particolare, la contestazione eccepita a Poste Italiane ha avuto riguardo una istruttoria incompleta e parziale, nella misura in cui si interessava esclusivamente del dato economico (ovvero dell'asserita impossibilità di garantire condizioni di equilibrio), tanto da tradursi in una motivazione tanto generica quanto indeterminata tale da poter essere adottata in astratto per un numero indefinito di altri uffici postali dislocati su tutto il territorio nazionale.

La giurisprudenza ha chiarito, quindi, come le decisioni debbano invece essere *“frutto di un ragionevole ed equilibrato bilanciamento tra il dato economico e le esigenze degli utenti, specie di quanti si trovano in condizioni più disagiate, a tutela della coesione sociale e territoriale”*²⁹ nel rispetto delle prescrizioni fissate dall'art. 14 del Trattato sul

28 Cfr. Cons. Stato, sez. III, 10 giugno 2014, n. 2976, punto 5.6, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it. Negli stessi termini v. anche Cons. Stato, sez. III, 27 maggio 2014, n. 2720, punto 5.9, in Foro amm., 2014, 5, 1430.

29 Cfr. Cons. Stato, sez. III, 10 giugno 2014, n. 2976, punto 6.

funzionamento dell'Unione Europea il quale, per di più, viene espressamente richiamato dalla Direttiva 2008/6/CE.

Il contributo della giurisprudenza, a ben vedere, non si limita a precisare gli aspetti non immediatamente percepibili dalla semplice lettura della normativa di riferimento, ma si estende all'enunciazione di significative considerazioni in merito alla logica sottesa al servizio pubblico universale.

Da un lato, infatti, il Consiglio di Stato si è interessato della finalità sottesa agli obblighi imposti al fornitore del servizio postale universale, ovvero dell'universalità, evidenziando come questa comporti che quanti erogano prestazioni di servizi, anche se sotto forma di impresa, debbano comunque garantire a chiunque l'effettiva fruizione del servizio, qualunque sia la collocazione geografica della domanda e a condizioni eque e non discriminatorie.

Quanto detto emerge chiaramente da alcuni passaggi in cui si afferma la regola secondo cui l'operatore incaricato del servizio universale, quando decide la chiusura di un ufficio postale, è tenuto ad *“indicare puntualmente le ragioni per cui, in quel luogo, restano garantite prestazioni di servizi conformi agli obblighi imposti a livello europeo e nazionale”*³⁰.

Dall'altro lato, la giurisprudenza amministrativa si è soffermata sulle conseguenze che un approccio esclusivamente economico potrebbe avere sul concetto stesso di servizio universale.

In particolare, il Consiglio di Stato evidenzia che, anche quando *“il mercato da solo può non essere in grado di assicurare l'adeguata soddisfazione generale del servizio”*, essa *“resta comunque necessaria e doverosa per ragioni extraeconomiche intrinseche al carattere pubblico del*

30 Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 28 gennaio 2016, n. 287, punto 6.3, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it. Fornisce un ampio commento della sentenza e della giurisprudenza connessa G. Avanzini, La sostenibilità del servizio postale universale tra esigenze di equilibrio economico e garanzie indisponibili degli utenti, in RRm, n. 1/2017.

*servizio*³¹, evidenziando in tal modo che l'erogazione di un servizio universale si giustifica, e va garantita, a prescindere dal rispetto di una logica puramente economica.

In termini conclusivi, il supremo consesso di giustizia amministrativa è arrivato quindi a sostenere come una determinazione che si basi sulla sola esigenza di assicurare "l'equilibrio economico" sia di per sé illegittima.

Essa, infatti, limitandosi a prendere in considerazione unicamente l'utile economico, si risolverebbe nell'adozione di *"un criterio che ultra vires va ad annullare la rilevanza di una delle ragioni stesse del servizio pubblico, vale a dire l'esigenza, che dev'essere garantita in quanto tale, di assicurare a chiunque la ragionevole opportunità di poter fruire delle prestazioni del servizio medesimo"*.

2. L'attuale perimetro del servizio postale universale

Il Codice postale e delle telecomunicazioni (approvato con d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156) e il relativo Regolamento di esecuzione (d.P.R. 29 maggio 1982, n. 655) hanno costituito per lungo tempo i soli testi normativi di riferimento per il settore postale dal momento che la gestione dei servizi postali era una funzione pubblica affidata alla pubblica amministrazione ed esercitata in regime di monopolio³².

Sino all'introduzione della disciplina europea, il perimetro della riserva, in base all'art. 1 del Codice postale, era delimitato non in base a criteri articolati di peso e prezzo ma in base alla tipologia degli invii.

In particolare, l'esclusività riguardava i servizi postali di raccolta, trasporto e distribuzione della corrispondenza chiusa e quella avente natura di corrispondenza epistolare nonché il trasporto dei pacchi fino a 20 kg.

31 Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 28 gennaio 2016, n. 287, punto 3.1. Nella sentenza i giudici si esprimono in termini di situazione di "fallimento del mercato" per indicare l'insufficienza, l'inadeguatezza o l'incapacità dell'azione spontanea del mercato mediante forze sue proprie a garantire l'universalità del servizio.

32 Cfr. V. Visco Comandini, *Economia e regolazione delle reti postali*, Roma, 2006.

Il previgente Codice postale, inoltre, prevedeva la possibilità per la Pubblica Amministrazione titolare di dare in concessione determinati servizi, tra cui: accettazione e recapito di corrispondenze epistolari all'interno dello stesso Comune; recapito con mezzi propri, da parte di banche, ditte, istituti ed enti in generale, delle proprie corrispondenze epistolari all'interno del Comune dove svolgevano la relativa attività; recapito di corrispondenze per espresso; esercizio di casellari per la distribuzione delle corrispondenze, etc.

La Direttiva 97/67/CE, prima, e il D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, poi, hanno introdotto modifiche sostanziali all'assetto giuridico del sistema postale italiano.

Ad oggi, però, l'eccessiva stratificazione normativa non consente una immediata individuazione degli attuali confini del servizio universale postale così come dei suoi contenuti, definiti attraverso direttive sovranazionali, legge ordinaria ovvero atti aventi forza di legge.

Alla luce di tali difficoltà, l'individuazione delle caratteristiche essenziali del servizio universale postale deve incentrarsi sullo studio delle esigenze e delle finalità cui il servizio stesso deve tendere (per espressa volontà legislativa).

Al fine di tentare di definire il perimetro del servizio postale universale, quindi, è necessaria una analisi congiunta che abbia come punto di partenza la normativa europea e nazionale per poi concludersi con l'analisi della normativa "secondaria".

In ambito europeo, la prima classificazione per quanto riguarda i servizi postali è stata offerta dall'art. 2 della Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nella misura in cui ha avuto riguardo ai "*servizi che includono la raccolta, lo smistamento, l'instradamento e la distribuzione degli invii postali*".

Analogamente, in ambito nazionale, l'art. 3, comma 2, del D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, in attuazione della suddetta direttiva concernente "regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio", ha specificato che il servizio universale comprende "*la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg; la raccolta,*

il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg; i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati?

I servizi inclusi nel servizio postale universale, così come descritti prima in ambito europeo e poi in ambito nazionale, sono confluiti in uno specifico documento oggetto di revisione da parte dell'Autorità di regolazione competente.

Nella specificazione concreta e ulteriore del servizio postale universale, un ruolo fondamentale è svolto dall'Autorità di regolazione, cui compete la determinazione delle caratteristiche di qualità del servizio universale, relativamente ai tempi di recapito, alle caratteristiche tecniche di fornitura e al prezzo al pubblico, ma anche dei criteri funzionali all'individuazione dei "punti del territorio nazionale" necessari a garantire un'omogenea e regolare fornitura del servizio nel rispetto delle esigenze individuati dallo stesso legislatore³³.

In particolare, l'allegato A alla delibera n. 385/13/CONS dell'AGCom, denominato "Condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio postale", ha descritto in modo analitico i servizi inclusi nel perimetro del servizio postale universale.

La prima categoria di servizi inclusi nell'ambito del servizio postale universale riguarda gli "invii di corrispondenza" i quali *"comprendono le comunicazioni in forma scritta, anche generate mediante l'ausilio di mezzi telematici, su supporto materiale di qualunque natura che vengono trasportati e consegnati all'indirizzo indicato dal mittente sull'oggetto stesso o sul suo involucro, con esclusione di libri, cataloghi, quotidiani, periodici e similari"*³⁴.

In particolare, viene specificato che i servizi di corrispondenza comprendono la posta massiva, la posta prioritaria, la posta raccomandata, la posta assicurata e gli atti giudiziari (come si vedrà infra, è stato superato l'affidamento in esclusiva a Poste italiane del servizio di notificazione postale e comunicazione degli atti

33 Cfr. G. Avanzini, La sostenibilità del servizio postale universale tra esigenze di equilibrio economico e garanzie indisponibili degli utenti in Riv. Regolazione dei mercati, Fasc. 1/2017.

34 Vedi art. 2, comma 1, delle Condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio postale universale.

giudiziari e dei verbali di accertamento di sanzioni per violazioni del Codice della strada con il tramite della legge annuale sulla concorrenza n. 124 del 2017).

Ogni servizio rientrante negli “invii di corrispondenza” è stato meglio specificato nelle relative condizioni generali di servizio al fine di circoscrivere, quanto più analiticamente possibile, il perimetro dei servizi rientranti nell’ambito del servizio postale universale.

In particolare, per quanto riguarda la posta massiva è stato chiarito che si tratti di un *“servizio per la spedizione verso qualsiasi località del territorio nazionale di invii di corrispondenza non raccomandata in grande quantità (ad eccezione della corrispondenza a contenuto pubblicitario e della pubblicità diretta per corrispondenza) secondo standard di confezionamento, peso, formato e area di destinazione”*.

La posta prioritaria, invece, è stata intesa in termini alternativi a quella massiva nella misura in cui ha riguardo al *“servizio per la spedizione degli invii di corrispondenza non massiva verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero”*.

Analogamente, la posta raccomandata ha avuto riguardo ad un *“servizio per la spedizione di invii di corrispondenza verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero che fornisce al mittente la ricevuta come prova dell’avenuta spedizione e consente di verificare lo stato di lavorazione e la percorrenza, anche in corso, dell’invio”*.

La posta assicurata, infine, ha avuto rilievo nella misura di un *“servizio per la spedizione di invii di corrispondenza verso qualsiasi località del territorio nazionale, nonché per l’estero verso le destinazioni ammesse e con i limiti di valore assicurabili stabiliti, che consente al mittente di assicurare gli invii di posta contro lo smarrimento, il furto e il danneggiamento, previo pagamento di un corrispettivo proporzionale al valore dichiarato”*.

Giova sottolineare, inoltre, che, a decorrere dal 1° giugno 2012, la pubblicità diretta per corrispondenza è stata esclusa dall’ambito del servizio universale. Da tale dato, in particolare, si evince come il perimetro del servizio universale postale possa evolversi in ragioni di diversi fattori sociali, culturali e tecnologici.

La pubblicità diretta per corrispondenza, infatti, alla luce dell'evoluzione tecnologica ed economica, non risultava più una prestazione di primaria necessità, essendo divenuta un semplice strumento di marketing aziendale.

Analogamente, i servizi di notificazione postale e di comunicazione degli atti giudiziari e dei verbali di accertamento di sanzioni per violazioni del Codice della strada sono stati di recente esclusi – per il tramite della legge annuale sulla concorrenza n. 124 del 2017 – dall'ambito del servizio universale con il conseguente superamento dell'affidamento in esclusiva nei confronti del Fornitore universale.

La seconda categoria di servizi inclusi nell'ambito del servizio postale universale riguarda i “prodotti editoriali” nei quali vengono inclusi “*i libri, i quotidiani, i periodici e similar?*”³⁵.

In particolare, viene specificato che il servizio è dedicato alle imprese editrici e ai soggetti che editano pubblicazioni periodiche, stampe e libri.

La terza, e ultima, categoria di servizi inclusi nell'ambito del servizio postale universale riguarda i “pacchi” quali “*invii postali verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero che non eccedano i 20 kg di peso*”³⁶.

La suddetta categoria, inoltre, è contraddistinta da una classificazione interna nella misura in cui sono previste due modalità di erogazione del servizio, ovvero “pacco assicurato” e “pacco ordinario nazionale”.

Con il “pacco assicurato” il “*mittente può assicurare il pacco contro i rischi di smarrimento, di furto e di danneggiamento previo pagamento di un corrispettivo, fino ad un massimo*”

35 Vedi art. 3, comma 1, delle Condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio universale postale.

36 Vedi art. 4, comma 1, delle Condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio universale postale.

*stabilito*³⁷, mentre per il “pacco ordinario nazionale” il “*servizio consente di verificare lo stato di lavorazione dell’invio, anche in corso di spedizione*”³⁸.

Rientra, infine, nell’ambito del servizio postale universale una quarta categoria di servizi: i “servizi accessori”.

In particolare, per quanto riguarda i servizi di posta raccomandata, posta assicurata e pacchi, sono garantiti l’“avviso di ricevimento” e il “contrassegno”.

L’individuazione delle categorie di servizi postali – effettuata dalle Condizioni generali di servizio per l’espletamento del servizio universale postale – ha consentito di definire, in modo più o meno esatto, il perimetro del servizio universale postale e, in via residuale, di individuare i servizi in regime di libero mercato.

Per quanto riguarda la normativa “secondaria”, il Contratto di programma – che rappresenta lo strumento attraverso cui vengono disciplinate le modalità di erogazione del servizio postale universale, nonché i relativi obblighi della società affidataria, i servizi resi agli utenti, i trasferimenti statali, la disciplina concernente l’emissione delle carte valori e le disposizioni in materia di rapporti internazionali – mira a soddisfare due esigenze contrapposte: da un lato, introdurre misure di contenimento della spesa pubblica (in particolare, attraverso una riduzione dell’onere del servizio universale) al fine di garantirne la sostenibilità nel medio e lungo periodo; dall’altro, tutelare l’erogazione dei servizi postali a beneficio degli utenti “marginali”, quindi nelle zone remote e scarsamente popolate, laddove l’erogazione del servizio avviene, per definizione, in condizioni di squilibrio economico, in ragione degli scarsi livelli di domanda e dei maggiori costi di offerta. Quanto al primo aspetto, i tentativi di razionalizzazione della spesa pubblica, tuttavia, hanno trovato, e tutt’ora trovano, forti resistenze nelle comunità locali

37 Vedi art. 4, comma 2, delle Condizioni generali di servizio per l’espletamento del servizio universale postale.

38 Vedi art. 4, comma 4, delle Condizioni generali di servizio per l’espletamento del servizio universale postale.

“minori”, come testimoniato dal significativo numero di processi istruiti a seguito della soppressione di determinati uffici postali.

Quanto, invece, al secondo aspetto, la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 462, ha stabilito che, a partire dal 1° gennaio 2020, il Contratto di programma – come sopra descritto – tra il Ministero dello sviluppo economico e il fornitore del servizio postale universale possa comprendere, su richiesta di una delle parti, nell'offerta complessiva dei servizi postali le attività di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii postali fino a 5 chilogrammi, estendendo, quindi, l'ambito del servizio universale che, come noto, ricomprende gli invii postali fino a 2 kg³⁹.

Pertanto, la finalità del Contratto di Programma prevista dalla norma di riferimento è quella di regolare le modalità di erogazione del servizio postale universale, nonché i relativi obblighi della società affidataria.

Contrariamente alla suddetta ratio, come pure rilevato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato⁴⁰ e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni⁴¹, lo schema di contratto di programma relativo al quinquennio 2020-2024 ha dettato non solo la disciplina dei rapporti tra lo Stato e Poste Italiane S.p.A. per la fornitura del servizio postale universale ad essa affidato, ma anche quelli per la prestazione di altri servizi a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni estranei al servizio universale e, in taluni casi, anche al settore postale.

Le criticità evidenziate dall'AGCM, quindi, hanno riguardo alla scelta di mantenere troppo ampio il perimetro del servizio universale.

In particolare, con riferimento all'articolo 1, nella misura in cui viene definito l'oggetto del contratto di programma, l'Autorità ha evidenziato come quest'ultimo

39 Facoltà, tuttavia, che non è stata esercitata nell'ambito del nuovo contratto di programma MISE/Poste Italiane S.p.A. 2020-2024.

40 Cfr. AGCM AS1627 - Schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste italiane S.p.A. del 6 dicembre 2019.

41 Cfr. AGCom Delibera n. 349/19/CONS “Parere sullo schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste italiane SpA”.

non solo disciplini i rapporti tra lo Stato e Poste Italiane S.p.A. per la fornitura del servizio postale universale ad essa affidato, ma anche i rapporti tra Stato e Poste Italiane S.p.A. per la prestazione di altri servizi (nello schema di contratto indicati, quali quelli “*in multicanalità*”) a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, mediante l’utilizzo della rete di Poste Italiane S.p.A.

L’AGCM, inoltre, ha evidenziato come il perimetro del servizio universale debba essere ridefinito e limitato esclusivamente a quei servizi essenziali che l’utente non sarebbe altrimenti in grado di acquistare a titolo individuale.

In tal senso, dovrebbero escludersi dall’ambito del servizio universale i servizi rivolti ad una clientela commerciale che prevedono invii in grande quantità (c.d. non *retail* come la posta massiva o la posta raccomandata non *retail*), limitando lo stesso ai soli servizi rivolti prevalentemente alle persone fisiche (c.d. *retail*).

L’AGCM ha ribadito, analogamente a quanto fatto in altre segnalazioni⁴², come occorra limitare il perimetro del servizio universale all’invio di corrispondenza in senso stretto fra privati, escludendo altri invii (per esempio quello dei pacchi) per i quali non sembrano rinvenirsi ragioni per finanziare a carico dello Stato attività che trovano sul mercato ampia possibilità di essere acquisite a condizioni ragionevoli.

Del resto, anche il gruppo comunitario dei regolatori postali (*European Regulators Group For Postal Services - ERGP*) ha recentemente affermato che il servizio universale dovrebbe essere mantenuto solo laddove “*le forze di mercato non garantiscono che (...) un insieme minimo di servizi postali sia disponibile per gli utenti a un determinato livello di qualità e prezzo*” e che “*quando la parte della popolazione dipendente*

42 Cfr. AS1550 - Concessioni e criticità concorrenziali del 20 dicembre 2018, AS1137 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza del 4 luglio 2014, AS988 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza del 2 ottobre 2012 e AS901 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza del 5 gennaio 2012.

*dai servizi postali è molto piccola, un servizio universale potrebbe non essere uno strumento proporzionale, pertanto la sua imposizione potrebbe non essere necessaria*⁴³.

In conclusione, l'Autorità ha ritenuto che il perimetro del servizio universale postale debba essere “ristretto ai soli servizi per cui esso risulta indispensabile, riconducibili essenzialmente alla mera corrispondenza fra privati”.

Alla luce di quanto analizzato, deve evidenziarsi come la normativa europea, pur riconoscendone la centralità, non conceda una definizione precisa del servizio universale, lasciando alla discrezionalità degli Stati membri il compito di delinearne i relativi confini.

Nella dinamicità e mutevolezza della nozione che si declina in modo specifico nei diversi ambiti e che può variare in modo più o meno intenso a seconda dell'evoluzione tecnologica e dei cambiamenti sociali, la delimitazione del perimetro del servizio universale costituisce una scelta “politica”, frutto dell'interazione di più soggetti e che, sempre più spesso, appare collegata al problema della “sostenibilità” dei costi generati dall'adempimento dei relativi obblighi.

3. La consegna a giorni alterni

Come già osservato, la disciplina di riferimento del servizio postale universale è rinvenibile innanzitutto in ambito europeo.

In particolare, la Direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997, successivamente modificata dalla Direttiva 2002/39/CE del 10 giugno 2002, dal Regolamento (CE) n. 1882/2003 e, da ultimo, dalla Direttiva 2008/6/CE del 20 febbraio 2008, ha posto regole comuni per lo sviluppo del mercato dei servizi postali ed il miglioramento della qualità dello stesso.

43 Vedi ERGP, Opinion on the review of the regulatory framework for postal services del 28 giugno 2019.

Obiettivo della direttiva “madre” è stato quello di “*assicurare una maggiore armonizzazione delle condizioni che disciplinano il settore postale*”⁴⁴ e, in particolare, di “*garantire a livello comunitario un servizio postale universale che offra un insieme minimo di servizi di qualità specifica che devono essere forniti in ciascuno Stato membro ad un prezzo accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro localizzazione geografica nella Comunità*”⁴⁵, mediante l’adozione di regole comuni che gli Stati membri sono tenuti ad applicare nei rispettivi ordinamenti.

A tal proposito, viene in rilievo la precisazione effettuata dalla suddetta direttiva nella misura in cui ha stabilito che “*in base al principio di sussidiarietà, è necessario adottare a livello comunitario un quadro di principi generali, ma che la scelta delle procedure specifiche dovrebbe spettare agli Stati membri, i quali dovrebbero essere liberi di scegliere il regime più adatto alla loro situazione particolare*”⁴⁶.

La Direttiva 97/67/CE, pertanto, ha disciplinato il servizio postale universale con norme di principio, lasciando ampia autonomia di intervento agli Stati membri e, come si vedrà infra, alle Autorità nazionali di regolamentazione.

In particolare, l’art. 3 della summenzionata direttiva ha previsto, al comma 3, che gli Stati membri si “*attivano per assicurare che il fornitore del servizio universale garantisca tutti i giorni lavorativi, e come minimo cinque giorni a settimana, salvo circostanze o condizioni geografiche eccezionali, valutate dalle autorità nazionali di regolamentazione, almeno: una raccolta; una distribuzione (...)*”.

Dall’esame complessivo delle disposizioni richiamate si evince come la disciplina del servizio postale universale sia intesa dal legislatore europeo in senso “dinamico” dal momento che gli Stati membri, e le rispettive Autorità di regolamentazione, sono tenuti ad applicare norme di principio, fissate dalla direttiva, in modo da assicurare che la fornitura di detto servizio sia conforme, da

44 Cfr. Considerando n. 9 della Direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997.

45 Cfr. Considerando n. 11 della Direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997.

46 Cfr. Considerando n. 10 della Direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997.

un lato, alle esigenze dell'utenza, dall'altro, al contesto tecnico, economico e sociale che, notoriamente, presenta specificità soggette a continui cambiamenti evolutivi.

In altri termini, il legislatore europeo, non avendo, intenzionalmente, fornito precise indicazioni sulla specifica portata prescrittiva dell'espressione "*circostanze o condizioni geografiche giudicate eccezionali*", ha inteso subordinare le regole del procedimento di erogazione del servizio all'analisi, in concreto, delle particolarità del settore postale.

Quanto finora osservato è stato meglio specificato dallo stesso art. 3, comma 3, della Direttiva 97/67/CE nella misura in cui ha conferito alle Autorità nazionali di regolamentazione del settore il potere di autorizzare eventuali deroghe al principio generale dell'erogazione del servizio "come minimo cinque giorni lavorativi a settimana".

Si tratta, dunque, di una disposizione che la Commissione europea ha definito in termini generali lasciando agli Stati membri il compito di individuare concretamente le circostanze eccezionali che, avuto riguardo alle peculiarità (economico-sociali, geografiche, infrastrutturale) dei singoli Paesi, possono giustificare una deroga al recapito di cinque giorni a settimana.

In altri termini, gli Stati membri sono chiamati a garantire, in linea di principio, un'erogazione del servizio postale universale articolata su almeno cinque giorni a settimana, salvo il riconoscimento, da parte degli stessi, della sussistenza di "*circostanze o condizioni geografiche giudicate eccezionali*", sulla cui base ciascuno Stato membro può consentire l'erogazione del servizio al di sotto dei cinque giorni.

La disposizione come ora richiamata ha inteso attribuire direttamente agli Stati membri la potestà di riconoscere la sussistenza di "circostanze o condizioni geografiche eccezionali" sulla base delle quali, nell'ambito del proprio territorio, poter adottare un modello di erogazione del servizio postale universale con modalità diverse rispetto a quello definito in ambito europeo (dei cinque giorni a

settimana), senza specificarne la frequenza e le relative modalità, né limitando l'estensione territoriale/demografica sulla quale applicare il modello prescelto.

La direttiva, a ben vedere, non ha previsto limiti “quantitativi” alla deroga, potendo, quindi, uno Stato membro scegliere qualsiasi forma di erogazione del servizio purché autorizzata dall'Autorità di regolamentazione nazionale e comunicata alla Commissione europea.

La “eccezionalità” della circostanza o delle condizioni geografiche richiamata dalla direttiva, come più volte osservato in dottrina, non può essere relegata nel concetto di “residualità” rispetto ad un territorio o ad una parte di popolazione, bensì deve seguire le anomalie del mercato di riferimento in termini di variazione dei volumi di utilizzo del servizio postale.

In sostanza, i requisiti minimi del servizio universale definiti dalla direttiva sono riferiti al mercato postale europeo nel suo complesso e, di conseguenza, anche le eventuali eccezioni devono essere valutate nell'ambito del medesimo mercato.

Quanto osservato risulta confermato dalle risultanze dello studio “*Discussion paper on the implementation of Universal Service in the postal sector and the effects of recent changes in some countries on the scope of the USO*” pubblicato dall'*European Regulators Group for postal services* (ERGP) nel 2014.

In tale documento, infatti, è stato rilevato come, mentre all'inizio degli anni novanta la tendenza media europea degli andamenti dei volumi di utilizzo del servizio postale si attestava ad una crescita annuale pari a circa il 6%, nell'ultimo ventennio tale *trend* si è specularmente invertito, tanto che oggi, anche a causa dell'evoluzione tecnologica e del variare delle abitudini ed esigenze dell'utenza, si registra una contrazione annua media dei volumi in una misura variabile tra -4% e -40%.

I Report dell'ERGP, quindi, mostrano la necessità di un adeguamento del servizio universale all'attuale contesto economico di domanda e offerta di servizi postali

attraverso la riduzione dei contenuti e degli obblighi del servizio universale postale.

È stato evidenziato, infatti, che una maggiore libertà di organizzazione territoriale e geografica degli uffici postali, associata ad una diversa frequenza di erogazione dei servizi postali garantirebbe una maggiore sostenibilità economica del servizio senza pregiudicare la qualità dello stesso.

In altri termini, è stata rilevata la particolare gravità in cui versa l'intero mercato postale (nessuna eccezione fatta per quello italiano) in termini di scarso livello di volumi pro capite oltre ad una elevata contrazione degli stessi.

Ciò detto, appare indispensabile una valutazione sulle “circostanze e condizioni geografiche eccezionali” così come indicate dal legislatore europeo.

In primo luogo, è bene evidenziare come l'adozione di un modello di recapito al di sotto dei cinque giorni settimanali sia giustificata non solo sulla base delle particolari caratteristiche di un determinato territorio, ma anche in relazione a condizioni di diversa natura non tipizzate dalla normativa europea che siano in grado di incidere sui costi sottesi all'erogazione del servizio universale.

In tal senso, le “condizioni geografiche particolari” – a titolo esemplificativo la molteplicità di piccole isole da servire – assumono rilevanza nella misura in cui comportino un incremento irragionevole dei costi di erogazione del servizio universale, pur non incidendo astrattamente sulla effettiva esecuzione della prestazione.

In secondo luogo, l'eccezionalità delle circostanze, quale condizione idonea ad incidere sui costi di erogazione del servizio, deve essere commisurata alla particolarità del mercato postale italiano in termini di volumi pro capite.

Come osservato in precedenza, il mercato postale italiano, seguendo il *trend* negativo a livello europeo, soffre di un calo dei volumi del 10% medio annuo.

Per quanto riguarda la normativa “domestica”, invece, la fornitura del servizio postale universale è disciplinata dal D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261 – di attuazione

della Direttiva 97/67/CE – i cui principi cardine, quindi, coincidono con quelli della direttiva “madre”.

In particolare, l’art. 3, comma 6, ha stabilito che *“Il fornitore del servizio universale garantisce per almeno 5 giorni a settimana: a) una raccolta; b) una distribuzione al domicilio di ogni persona fisica o giuridica (...)”*.

Successivamente, il D.lgs. 23 dicembre 2003, n. 384, modificando l’art. 3, comma 1 del D.lgs. n. 261/99, ha specificato che le prestazioni incluse nel servizio universale devono essere rese anche nelle situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane.

Analogamente, la Legge 18 giugno 2009, n. 69 è intervenuta sulla medesima norma precisando che, l’erogazione del servizio deve avvenire secondo un criterio di ragionevolezza e in considerazione della funzione di coesione sociale e territoriale del medesimo e della relativa rete postale.

Da ultimo, e di maggiore impatto, il D.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, ha ridisegnato gli obblighi del fornitore del servizio universale postale, modificando l’art. 3, comma 6 e 7, del D.lgs. n. 261/99, prevedendo che *“è fatta salva la fornitura a giorni alterni, che è autorizzata dalla autorità di regolamentazione, in presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq e comunque fino ad un massimo di un ottavo della popolazione nazionale. Ogni circostanza eccezionale ovvero ogni deroga concessa dalla autorità di regolamentazione ai sensi del presente comma è comunicata alla Commissione europea”*.

La medesima disposizione, inoltre, è stata oggetto di ulteriori modificazioni da parte dell’art. 1, comma 276, della L. 23 dicembre 2014, n. 190, nella misura in cui è stato ampliato l’ambito territoriale di applicazione della deroga *“fino ad un massimo di un quarto della popolazione nazionale”*⁴⁷.

47 Cfr. Art. 3, comma 7, del D.Lgs. 22 luglio 1999, n. 261 e ss. mm.

Il servizio postale universale, inoltre, deve rispondere alla necessità di “a) offrire un servizio tale da garantire il rispetto delle esigenze essenziali; b) offrire agli utenti, in condizioni analoghe, un trattamento identico; c) fornire un servizio senza discriminazioni, soprattutto di ordine politico, religioso o ideologico; d) fornire un servizio ininterrotto, salvo casi di forza maggiore; e) evolvere in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze dell’utenza”⁴⁸.

Quanto disposto dalla normativa “domestica”, analogamente a quanto previsto dalla normativa europea, attribuisce all’Autorità nazionale di regolamentazione (quindi all’AGCom) il potere di derogare alla regola che impone di assicurare la fornitura del servizio postale universale per almeno cinque giorni lavorativi a settimana.

L’art. 3, comma 7, del D.lgs. n. 261/99, come sopra richiamato, ricalca la disciplina dell’art. 3, comma 3, della Direttiva 97/67/CE, dal momento che conferisce all’AGCom il potere, in termini discrezionali, di autorizzare la fornitura del servizio postale universale per meno di cinque giorni a settimana (prevedendo, appunto, una consegna a giorni alterni), entro limiti più ristretti rispetto a quelli previsti in ambito sovranazionale.

Per derogare al principio generale disposto a livello europeo, quindi, non bastano “particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica”, essendo altresì necessario che il provvedimento dell’Autorità produca effetti “in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq e comunque fino ad un massimo di un quarto della popolazione nazionale”.

Alla luce di tutto quanto finora osservato, il servizio postale universale deve essere inteso in senso “dinamico” ed essere quindi adattato alle esigenze degli utenti che variano “in funzione del contesto tecnico, economico e sociale” di riferimento.

48 Cfr. Art. 3, comma 8, del D.Lgs. 22 luglio 1999, n. 261 e ss. mm.

Per quanto riguarda, invece, il potere autorizzatorio di cui dispone l'AGCom, occorre analizzare i requisiti che consentono alla stessa di esercitare legittimamente tale prerogativa.

Sul punto occorre distinguere tra requisiti di carattere formale e requisiti di carattere sostanziale.

Quanto al primo requisito, si può osservare come l'unico adempimento procedurale previsto dalle disposizioni che regolano la fornitura del servizio universale consiste in un onere, in capo all'AGCom, di comunicazione, alla Commissione europea e alle Autorità di regolamentazione degli altri Stati membri, del provvedimento di autorizzazione emanato dalla stessa.

Il suddetto onere di comunicazione, pertanto, deve essere adempiuto solo dopo che il potere autorizzatorio sia stato esercitato dal momento che nessuna disposizione subordina l'emanazione del provvedimento alla preventiva consultazione della Commissione europea e/o delle Autorità amministrative degli altri Stati membri.

Tali istituzioni, dunque, devono essere meramente informate del provvedimento di deroga e, per l'effetto, devono ritenersi prive del potere di influire, con le proprie valutazioni, sulle decisioni assunte dall'Autorità di regolazione nazionale competente.

Il meccanismo procedurale della comunicazione da parte dell'Autorità dell'avvenuta decisione di concedere una deroga in materia di raccolta e recapito della corrispondenza alla Commissione europea e alle altre Autorità è dunque funzionale non all'esercizio di un inesistente potere di controllo preventivo, ma alla creazione di un patrimonio informativo comune circa il continuo adattamento delle modalità di fornitura del servizio universale postale al mutare delle circostanze nazionali e dei bisogni dell'utenza, in relazione all'evoluzione tecnica, economica e sociale.

Quanto, invece, al requisito di carattere sostanziale, la Direttiva n. 67/97 ha conferito alle Autorità nazionali di regolamentazione il potere di concedere deroghe, in presenza di “circostanze o condizioni geografiche eccezionali”, alla generale regola della esecuzione per almeno cinque giorni a settimana.

Analogamente, l'art. 3, comma 7, del D.lgs. 261/99, come modificato dalla Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità per il 2015), ha disposto che l'AGCom può autorizzare la fornitura di detto servizio a giorni alterni, in *“presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica”*, limitando, però, la sfera di applicazione ad *“ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq e comunque fino ad un quarto della popolazione nazionale”*.

Le valutazioni, connotate da un elevato tasso di discrezionalità, compiute dall'AGCom devono tradursi, quindi, in misure che abbiano come presupposto la realtà dei fatti e che siano ragionevoli, proporzionate e non discriminatorie.

Come precisato dall'AGCom nella Delibera di autorizzazione all'attuazione di un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale (Delibera 395/15/CONS del 25 giugno 2015), *“gli obiettivi di velocità e di affidabilità del recapito saranno applicati in maniera uniforme sul territorio nazionale, ossia indipendentemente dalla circostanza che gli invii siano raccolti o recapitati nelle aree in cui sarà prestato il servizio a giorni alterni, a differenza di quanto proposto per la posta prioritaria”*.

E ancora, la medesima deliberazione ha evidenziato che *“l'Autorità verificherà, con cadenza annuale, il rispetto degli obiettivi di qualità, tenendo conto delle previsioni contenute nel provvedimento di autorizzazione all'implementazione del recapito a giorni alterni, riservandosi, nel caso in cui questi obiettivi non siano rispettati, d'intervenire con prescrizioni puntuali anche imponendo a Poste Italiane di praticare prezzi differenti per diversi livelli di qualità e di prevedere sistemi di indennizzo automatico”*.

Dal punto di vista dell'utenza può rilevarsi come il recapito della corrispondenza a giorni alterni, nelle particolari zone individuate dalla legge ed a seguito di apposita autorizzazione dell'autorità di regolamentazione, non sembra costituire

un grave disagio per la popolazione, che esprime oggi un bisogno di certezza del recapito più che di velocità dello stesso.

In conclusione, è stato osservato come storicamente il mutamento della concezione del servizio postale abbia determinato l'evoluzione anche della forma amministrativa dell'operatore postale.

Oggi la particolare nozione di servizio universale mira esclusivamente alla soddisfazione delle esigenze degli utenti, le quali cambiano contestualmente allo sviluppo tecnologico.

Gli obblighi del servizio universale, dunque, nel rispetto del principio di soddisfazione degli utenti, devono costantemente essere aggiornati, al fine di evitare il rischio che l'operatore postale sia sommerso da obblighi stringenti che, dall'altra parte, risultano indifferenti ai destinatari finali del servizio postale.

4. Il procedimento di privatizzazione di Poste Italiane S.p.A.

Il servizio postale, come molti altri servizi pubblici, è stato oggetto di una serie di mutamenti e cambiamenti strutturali che, a partire dagli anni novanta del secolo scorso, ne hanno determinato un vero e proprio cambio di veste.

Tali cambiamenti, innanzitutto di prospettiva, hanno riguardato, da una parte, il ruolo dello Stato nell'economia e, dall'altra, la funzione di garanzia del servizio universale alla luce della graduale liberalizzazione del mercato postale.

Il procedimento di privatizzazione di Poste Italiane ha interessato, inoltre, non solo il legislatore nazionale ma ha dato vita anche ad un acceso dibattito dottrinale ed a un contrasto giurisprudenziale sulla natura giuridica della stessa.

In particolare, secondo il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi su una controversia relativa al diritto di accesso, la società Poste Italiane deve essere qualificata come organismo di diritto pubblico ed è, dunque, soggetta alla disciplina di cui all'articolo 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, con

riferimento al pubblico servizio di cui è affidataria con la relativa giurisdizione del giudice amministrativo.⁴⁹

Contrariamente, secondo la Cassazione la società Poste Italiane non può essere considerata un organismo di diritto pubblico, mancando il requisito del soddisfacimento di esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale e trattandosi di un'impresa che, seppure per un settore definito, opera in regime di concorrenza ed è quindi esposta al funzionamento naturale del mercato.⁵⁰

Il contrasto sorto sulla natura giuridica di Poste Italiane, a ben vedere, rappresenta la conseguenza di interventi legislativi non sempre coerenti i quali, da oltre un ventennio, hanno avviato il processo di privatizzazione del Fornitore universale. Il procedimento di privatizzazione dell'ente Poste si è sviluppato in due fasi: una prima fase con riguardato alla privatizzazione in senso formale e una seconda fase con riguardato alla privatizzazione in senso sostanziale.

In primo luogo, la fase iniziale del procedimento summenzionato ha avuto inizio a partire dalla fine degli anni ottanta con la presentazione di un progetto di legge di iniziativa del Governo in materia di riordino del settore postale.

Nello specifico, il disegno di legge, mai tradotto in un testo definitivo, avrebbe dovuto avviare una riforma organica del Ministero delle poste, investito delle funzioni di programmazione, indirizzo e controllo della rete postale.

La “effettiva” fase di riordino per il settore postale, invece, ha avuto inizio con il Decreto-legge 1 dicembre 1993, n. 487 (convertito con modificazioni dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71) recante sia la trasformazione dell'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni che il riordino del Ministero.

In particolare, l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni è stata trasformata in un ente pubblico economico denominato “Poste Italiane” – cui è

49 Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 16 del 2016.

50 Cfr. Cassazione civile, sezioni Unite, n. 8511 del 2012.

stata affidata la gestione in termini privatistici ed imprenditoriali del servizio postale – e, al contempo, è stato disposto che lo stesso ente si sarebbe trasformato in società per azioni entro il 31 dicembre 1996.

Il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, d'altra parte, privato di ogni compito di natura gestionale, ha conservato solo funzioni pubbliche di vigilanza, di indirizzo e di coordinamento sui settori delle poste e delle telecomunicazioni. È stata, così, attuata la piena separazione delle funzioni più prettamente pubblicistiche di controllo, riservate al Ministero, da quelle gestionali, affidate ad un soggetto operante in regime di diritto privato.

Come più volte osservato in dottrina, invece di una privatizzazione si è trattato di una “destatizzazione”⁵¹, mediante la quale, da una parte, il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni è stato spogliato di ogni compito di carattere gestionale, conservando nei settori di competenza solo poteri di vigilanza e di coordinamento mentre, dall'altra, il nuovo ente pubblico è stato investito della gestione del servizio secondo modalità tipicamente imprenditoriali.

È stato osservato, però, come *“l'assetto raggiunto è peraltro transitorio e sembra orientato ad agganciare le vicende dell'ente alla disciplina prevista per la dismissione delle partecipazioni pubbliche. La veste giuridica prescelta non significa infatti abbandono della prospettiva di costituire una società per azioni, ma solo lo strumento più idoneo per gestire, in tempi ragionevolmente brevi e senza traumi, una complessa transizione”*⁵².

La trasformazione definitiva, invece, dell'ente Poste in società per azioni dal capitale interamente controllato dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (poi Ministero dell'economia e delle finanze) è stata realizzata con la delibera del CIPE n. 244 del 18 dicembre 1997, il cui schema è

51 Cfr. E. Cardì – M. D'Alberti, Note intorno alle «de-statizzazioni»: i paradigmi legislativi di ferrovie e poste, in S. Ambrosino (a cura di), *Le trasformazioni del diritto amministrativo. Scritti degli allievi per gli ottanta anni di Massimo Severo Giannini*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 61 ss.

52 Cfr. V. Franconi, *Il riassetto delle poste e delle telecomunicazioni*, in Camera dei Deputati, bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari n. 1/3, 1995.

stato oggetto di un preventivo parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari dei due rami del Parlamento.

La citata delibera ha avviato il procedimento di trasformazione in società per azioni dell'operatore pubblico postale nazionale con effetto dal 28 febbraio 1998, ultimando il processo di evoluzione iniziato con la Legge n. 71/1994.

La trasformazione societaria, inoltre, ha favorito un processo di straordinaria modernizzazione dell'azienda con l'effetto di consentire l'ingresso di Poste nel mercato dei prodotti assicurativi ed in quello dei servizi finanziari.⁵³

Quanto, invece, alla seconda fase del processo di privatizzazione, questa ha interessato Poste Italiane in termini sostanziali.

In particolare, il 16 maggio 2014 è stato approvato il D.P.C.M. per la cessione di una quota fino al 40 per cento del capitale di Poste Italiane Spa, con mantenimento in capo allo Stato di una partecipazione, detenuta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, non inferiore al 60%.

Il summenzionato decreto, sul quale schema è stato acquisito il parere della IX Commissione Trasporti, ha avviato la procedura per la quotazione di Poste S.p.A. sul Mercato Telematico Azionario (MTA) della Borsa Italiana S.p.A.

La Consob, dunque, ha approvato il 9 ottobre 2015 il Prospetto Informativo, presentato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e da Poste Italiane S.p.A., relativo all'offerta pubblica di vendita (OPV).

Il DPCM 16 maggio 2014 ha previsto, inoltre, che la cessione potesse avvenire attraverso offerta pubblica di vendita rivolta al pubblico dei risparmiatori in Italia, inclusi i dipendenti del gruppo Poste italiane S.p.A., e/o a investitori istituzionali italiani e internazionali.

⁵³ Cfr. V. Visco Comandini, Servizi Postali, in Riv. pol. ec., 2007, nn. 7-8, p. 261.

L'offerta globale di azioni ordinarie di Poste Italiane S.p.A. si è conclusa il 23 ottobre 2015, interessando il 34,7% del capitale della Società (con la possibilità di arrivare al 38,2% in caso di integrale esercizio dell'Opzione *Greenshoe*).

La domanda è stata pari ad oltre 3 volte l'offerta con un introito complessivo per il Tesoro pari a 3.058 milioni di euro (3.364 milioni di euro in caso di integrale esercizio dell'Opzione *Greenshoe*).

Terminata la fase della quotazione in borsa, con il decreto del MEF 25 maggio 2016 è stato disposto il conferimento a Cassa depositi e prestiti S.p.A. di una quota della partecipazione detenuta dal Ministero in Poste Italiane S.p.A. a fronte di uno specifico aumento di capitale riservato al Ministero dell'economia e finanze, pari al 35% del capitale sociale.

Il processo di privatizzazione, d'altronde, non si è ancora concluso dal momento che l'articolo 1, comma 1, dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (A.G. n. 312) ha previsto la dismissione di una ulteriore quota, detenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze, del capitale sociale di Poste Italiane S.p.A. mediante un'offerta di largo mercato rivolta al pubblico dei risparmiatori in Italia, inclusi i dipendenti del Gruppo Poste Italiane, e/o a investitori istituzionali italiani ed internazionali.

In particolare, l'offerta al pubblico di tale ulteriore quota della partecipazione ha previsto il mantenimento di una partecipazione dello Stato al capitale di Poste Italiane, anche per il tramite di società direttamente o indirettamente controllate dal Ministero dell'economia e delle finanze, non inferiore al 35% ma, come noto, l'iter di questo decreto non si è ancora concluso.

Il disegno di una privatizzazione parziale ha garantito, dunque, la stabilità dell'assetto proprietario pubblico, anche in considerazione delle caratteristiche di pubblica utilità delle attività svolte da Poste Italiane.

In particolare, l'obiettivo principale della privatizzazione ha riguardato, oltre che considerazioni puramente economiche, un cambiamento economico-sociale già

in essere in ambito nazionale e internazionale, analogamente a quanto avvenuto in altri Stati europei, come in Germania, dove la quota pubblica di *Deutsche Post* è pari al ventuno per cento del capitale sociale⁵⁴, e nel Regno Unito, dove è stato dismesso un terzo delle azioni di *Royal Mail*⁵⁵.

La liberalizzazione dei servizi postali, l'apertura del mercato dei servizi postali, la globalizzazione, la digitalizzazione, il fenomeno dell'*e-substitution*, a ben vedere, sono fattori che hanno obbligato tutti gli operatori postali nazionali ad avviare dei processi di riorganizzazione delle proprie strutture e di riqualificazione delle proprie attività.

Contrariamente, però, alla linearità dei processi di privatizzazione avvenuti negli altri Stati europei, il caso italiano ha presentato alcune particolarità.

Come è stato già osservato, il processo di privatizzazione, finora, è stato solo formale nonostante Poste Italiane abbia compreso l'importanza di diversificare le proprie attività e di rafforzare la propria presenza in mercati diversi (come ad es. nel mercato finanziario o in quello assicurativo).

E dunque, la conclusione naturale del processo di privatizzazione non può che avvenire se non con una privatizzazione in termini sostanziali dal momento che la presenza di azionisti privati nel capitale di Poste potrebbe costituire un forte incentivo per gli investimenti di lungo termine, con l'obiettivo della massima efficienza nell'erogazione dei propri servizi.

Quanto finora osservato ha messo in luce la presenza di posizioni contrapposte, ovvero tra istanze pro-concorrenziali e istanze pre-concorrenziali, cui sono legati

54 In Germania lo Stato ha parzialmente privatizzato Deutsche Post a partire dal 2000. Dal 2005 la maggioranza delle azioni dell'operatore postale tedesco appartiene agli investitori privati, sebbene un ruolo di primo piano continui a essere svolto dal Governo Federale che mantiene una partecipazione di rilevante entità mediante la Kreditanstalt für Wiederaufbau – Bankengruppe, società per molti versi paragonabile alla francese Caisse des Dépôts et Consignations e all'italiana Cassa Depositi e Prestiti.

55 Nel Regno Unito il servizio postale è stato gestito in regime di servizio pubblico riservato dal British Post Office fino al 1984, anno in cui ha avuto inizio il processo di privatizzazione. Nel 2001 il British Post Office è diventato una società a partecipazione pubblica e nel 2002 ha cambiato nome nell'attuale Royal Mail. Il mercato postale è stato completamente liberalizzato nel Regno Unito a partire dal 1 gennaio 2006 per decisione della Postal Services Commission.

privilegi e benefici non sempre strumentali al perseguimento di concrete esigenze sociali.

Al pari di altri settori, anche il settore postale ha dovuto affrontare la problematicità del rapporto tra diritto alla concorrenza e obblighi di servizio pubblico⁵⁶.

Tuttavia, contrariamente ad altri settori, il mercato postale è stato caratterizzato da una diluizione delle esigenze sociali connesse all'universalità del servizio, causata da processi di *e-substitution*, oltre che da un processo di mutamento delle abitudini e degli stili di vita dell'utenza.

Il processo di mutamento, a ben vedere, appare idoneo, da solo, a giustificare la valorizzazione dell'approccio "di mercato" nel confronto tra esigenze concorrenziali e conservazione dell'assetto consolidato.

In altri termini, le agevolazioni riconosciute al Fornitore universale appaiono antiquate e sproporzionate nella misura in cui non rispondono più alle esigenze dell'utenza oramai mutate contestualmente alla economicità e alla universalità del servizio postale.

Quanto, invece, alla compensazione degli oneri connessi alla fornitura del servizio universale, la maggior parte delle risorse pubbliche – nelle quali rientrano anche quelle di compensazione del gettito IVA in rapporto all'esenzione di cui gode il Fornitore universale – sono destinate, in via diretta o in via indiretta, a beneficio di banche, assicurazioni, pubbliche amministrazioni, e non già a beneficio dei consumatori, che sono interessati di una quota sempre più marginale della domanda di servizi postali.

56 Cfr. T. Prosser, *The Limits of Competition Law. Markets and Public Services*, in Oxford University Press, 2005, cit., 235, evidenzia: *"the market and competition law approach can be seen as a postmodern statement of the importance of individual choice and of the undesirability of the state imposing arbitrary values on its citizens. By contrast the public service approach reflects modernist values of égalité and fraternité in addition to the liberté of the postmodern approach; after all, public service values have had a particularly French resonance. Developments of these underlying clashes of vision must be left for elsewhere; however, one implication of them might seem to be that the market and public service approach represent incompatible visions of the world and that attempts to resolve the tension between them would be fruitless"*.

L'AGCom, quale regolatore del settore postale, ha avviato un'indagine conoscitiva⁵⁷ al fine di valutare l'adeguatezza dell'attuale configurazione del servizio universale e la rispondenza alle esigenze dei consumatori, in termini di abitudini e di aspettative, ormai profondamente mutate come in altri Paesi europei (tra cui Gran Bretagna, Francia, Olanda e Belgio)⁵⁸.

All'esito dell'indagine conoscitiva è apparso come il perimetro del servizio universale risulti esteso ben oltre i limiti di pertinenza rispetto alle esigenze di inclusione sociale, così come a più riprese segnalato anche dall'AGCM.

L'AGCom ha evidenziato, inoltre, come la scelta di ricomprendere gli invii multipli di corrispondenza all'interno del servizio universale, per definizione utilizzati da clienti business, appaia, in considerazione della ratio del servizio stesso, priva di coerenti giustificazioni.

Analogamente, è stato osservato come la violazione dell'obbligo di separazione societaria – realizzata mediante la confluenza in un unico soggetto della fornitura del servizio universale finanziato con risorse pubbliche, di attività estranee al perimetro del servizio universale o di attività non rientranti nemmeno nel settore postale – non consenta di garantire quella trasparenza necessaria per l'erogazione di risorse pubbliche.

Tale circostanza, dunque, rende estremamente articolata l'attività di verifica da parte delle autorità di regolazione competenti al fine della quantificazione delle misure di compensazione e dei test di replicabilità, impedendo, altresì, una corretta analisi delle remuneratività delle tariffe in sede di verifica di anomalie delle offerte.

In altri termini, un alleggerimento degli obblighi di servizio universale potrebbe ridurre l'impatto distorsivo dei meccanismi di finanziamento degli OSU (obblighi

57 Cfr. AGCom, Delibera 17 luglio 2014, n. 364/14/CONS, recante: "Avvio dell'indagine conoscitiva servizio universale postale: esigenze degli utenti e possibili scenari evolutivi".

58 Cfr. ERGP (13) 31 – Report 2013 on the quality of service and the end-user satisfaction.

di servizio universale) e anticipare le decisioni che dovranno essere assunte in vista della scadenza, prevista per il 2026, dell'affidamento a Poste Italiane della gestione in esclusiva del Servizio Universale.

Ciò che appare di difficile configurabilità è l'interesse degli operatori di mercato all'acquisizione, con procedure di evidenza pubblica, di tutte o parte delle prestazioni rientranti nel servizio universale, non tanto in riferimento a quei lotti territoriali particolarmente remunerativi quanto per quelli il cui livello di proficuità è particolarmente basso.

I meccanismi di sussidiarietà orizzontale, quale forma di cooperazione tra Fornitore universale e operatori privati, pur non trovando alcuna forma di riconoscimento negli interventi di regolazione, potrebbero rappresentare una soluzione concreta con cui introdurre metodologie più moderne e in linea con le “nuove” esigenze dell'utenza.

Allo stesso modo, gli interessi nonché le esigenze dei consumatori/utenti, rappresentando lo strumento migliore per bilanciare l'asimmetria derivante da dinamiche puramente concorrenziali, potrebbero recare benefici in termini di efficienza del mercato.

Una prospettiva, quella finora evidenziata, che necessita di un obiettivo comune da parte delle politiche di liberalizzazione e di privatizzazione nella misura in cui siano capaci di creare vantaggi non solo ai singoli operatori ma all'intero sistema postale.

Come più volte osservato in dottrina, esiste un vero e proprio “*trade-off di interessi fra privatizzazione e liberalizzazione*”⁵⁹.

59 Cfr. V. Visco Comandini, Economia e regolazione delle reti postali, cit., 28, che richiama anche il caso Deutsche Post, osservando quanto segue: “La legge tedesca prevedeva una completa liberalizzazione del mercato nazionale il 1° gennaio 2003, ma poco prima di tale data il termine fu rinviato dal Parlamento al 2007. Perché questa scelta apparentemente incoerente, visto che la stessa Deutsche Post è favorevole alla liberalizzazione del mercato? Il motivo va ricercato nella prevalenza degli interessi degli azionisti dell'impresa privatizzata sull'interesse generale: una liberalizzazione anticipata nel proprio mercato, se mostra la forza dell'operatore nazionale, fa però scendere le prospettive di profitto a 9-12 mesi per gli investitori, non interessati alla liberalizzazione in sé”.

In particolare, da una parte, la privatizzazione produce un incremento della remunerazione del capitale, dall'altra, le politiche di liberalizzazione riguardano una riduzione dei premi, così che i relativi obiettivi, nel breve periodo, risultano per essere oppositivi⁶⁰.

In altri termini, il “*trade off*” può, dunque, certamente concretizzarsi anche nelle fasi che precedono la privatizzazione dal momento che l'obiettivo di dismettere le partecipazioni pubbliche alle migliori condizioni possibili “per esigenze di cassa” rappresenta un imperativo in grado di incrementare il valore delle azioni oggetto di dismissione.

In conclusione, il processo di privatizzazione sostanziale, avviato ma non ancora ultimato, potrebbe tradursi in una “liberalizzazione apparente” del settore postale utile, ragionevolmente, per rispettare le prescrizioni dettate in ambito europeo ma, probabilmente, meno utile per garantire la promozione della concorrenza e la soddisfazione dei consumatori/utenti.

⁶⁰ In questo senso cfr. V. Visco Comandini, *Economia e regolazione delle reti postali*.

CAPITOLO II

LA CONCORRENZA NEL MERCATO POSTALE

SOMMARIO: 1. *La normativa di apertura del mercato postale* – 2. *I servizi postali in concorrenza* – 3. *La consolidata posizione dominante di Poste Italiane S.p.A.* – 4. *Le misure di promozione della concorrenza* – 5. *Il caso Amazon*

1. *La normativa di apertura del mercato postale*

Il settore dei servizi postali, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, è stato caratterizzato da un regime di riserva a favore dello Stato ai sensi della Legge 5 maggio 1862, n. 604 al fine di uniformare un servizio da sempre frammentato.

In particolare, l'art. 1 della richiamata Legge ha definito i termini della riserva nella misura in cui *“appartiene all'amministrazione delle poste la privativa del trasporto per terra e per mare fra i diversi paesi del regno e fra questo e l'estero, e della distribuzione della corrispondenza epistolare e delle stampe periodiche non eccedenti il peso di 100 grammi”*.

Il regime di riserva, a ben vedere, è rimasto invariato anche a seguito della vigenza dei principi fissati nella Carta costituzionale dal momento che l'art. 1 del d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, di approvazione del Testo unico in materia postale (cd. “Codice postale”), in applicazione dell'art. 43 della Costituzione, ha evidenziato che *“appartengono in esclusiva allo Stato nei limiti previsti dal presente decreto: i servizi di raccolta, trasporto e distribuzione della corrispondenza epistolare; i servizi di trasporto di pacchi e colli”*.

Solo a partire dagli anni novanta del XX secolo il dibattito sull'utilità di approntare *a contrario* un sistema concorrenziale si è fatto sempre più incisivo per effetto di una politica più rigorosa in materia di tutela della concorrenza avviata dalla Commissione europea in tutti i servizi pubblici.

In particolare, l'orientamento europeo in materia di servizi pubblici è stato caratterizzato da due filoni principali.

In primo luogo, è stata evidenziata l'importanza sociale dei “servizi di interesse generale”, quali servizi essenziali per garantire la coesione sociale e territoriale e salvaguardare la competitività dell'economia europea⁶¹.

In secondo luogo, è stato sottolineato che la disciplina di riferimento avrebbe dovuto seguire, nei limiti del possibile, le regole della concorrenza e del mercato vevoli per le normali attività economiche.

La Commissione europea, dunque, è intervenuta, a più riprese, nel rispetto dei principi fissati dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea in materia di divieto di aiuti di Stato, fatte salve alcune eccezioni⁶², e in materia di rispetto del diritto della concorrenza consentendo, tuttavia, alcune deroghe⁶³ nel settore dei servizi pubblici a beneficio di quelle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale⁶⁴.

È stato affermato, così, il principio di riservare allo Stato (tramite una gestione diretta o indiretta) non l'intero segmento dei servizi postali ma, al contrario, solo quelli necessari a garantire la fornitura del servizio universale.

È necessario osservare, quindi, come la liberalizzazione del settore postale sia avvenuta mediante una progressiva riduzione dei segmenti di mercato in monopolio, sulla base di soglie di peso e di prezzo degli invii di corrispondenza riservati al Fornitore universale e con l'elencazione di specifici prodotti (prodotti editoriali, pacchi, pubblicità indirizzata, etc.).

Il processo di liberalizzazione, iniziato con la “prima direttiva postale” del 1997, ha dovuto necessariamente seguire una logica di gradualità al fine di garantire al Fornitore universale quella compensazione economica necessaria alla erogazione

61 Libro bianco sui servizi di interesse generale del 12 maggio 2004, COM(2004) 374.

62 Cfr. art. 107 TFUE.

63 Cfr. art. 106 TFUE.

64 S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

dei “servizi universali” caratterizzati, dunque, da una offerta ubiqua su tutto il territorio nazionale unita al vincolo di fissazione di un prezzo geograficamente uniforme⁶⁵.

In termini schematici, il processo di liberalizzazione è stato attuato mediante tre Direttive in ambito europeo: la Direttiva 97/67/CE, la Direttiva 2002/39/CE e la Direttiva 2008/6/CE.

Il primo passo verso l’apertura del mercato dei servizi postali è stato mosso dalla Direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio.

La stessa direttiva, in particolare, ha chiarito il fondamentale principio per cui *“l’instaurazione del mercato interno nel settore postale è di importanza incontestata per la coesione economica e sociale della Comunità, poiché i servizi postali rappresentano uno strumento essenziale di comunicazione e scambi”*⁶⁶.

In altri termini, tentando di superare il previgente sistema monopolistico, la “prima” direttiva ha avuto l’obiettivo di creare un bilanciamento tra apertura del mercato a garanzia della libera prestazione dei servizi postali e tutela del servizio universale.

Il meccanismo di liberalizzazione del mercato postale, dunque, ha riguardato una limitazione del perimetro dei servizi inclusi nel servizio universale – e, quindi, oggetto di riserva – nella misura in cui è stato evidenziato che *“il mantenimento di una serie di servizi che possono essere riservati nel rispetto delle norme del trattato e fatta salva l’applicazione delle norme di concorrenza, appare giustificato dalla necessità di consentire il funzionamento del servizio universale in condizioni di equilibrio finanziario”*⁶⁷.

65 Cfr. S. Gori – M. Marè – V. Visco Comandini, *Obblighi di universalità, esternalità economiche e beni pubblici, in Economia e regolazione delle reti postali. Globalizzazione, innovazione tecnologica e servizio universale*, a cura di V. Visco Comandini, Roma, 2008.

66 Cfr. Considerando n. 2 della Direttiva 97/67/CE.

67 Cfr. Considerando n. 16 della Direttiva 97/67/CE.

È stato così delineato, in linea di principio, il perimetro applicativo del servizio postale universale, inteso come un'offerta di servizi postali di qualità determinata, forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti.

Di converso, definito il perimetro del servizio postale universale, la direttiva ha inteso liberalizzare tutto ciò che non rientrasse nello stesso, consentendo, tuttavia, agli Stati di poter riservare in capo al fornitore designato alcuni servizi (cd. servizi riservati) al fine di garantire l'universalità degli stessi.

La direttiva, dopo aver fissato le regole comuni concernenti la fornitura, i principi tariffari, la trasparenza contabile e le norme di qualità del servizio universale, ha stabilito, inoltre, la creazione di autorità nazionali di regolamentazione indipendenti.

Le regole fissate nella Direttiva 97/67/CE sono state trasposte nel diritto interno mediante il Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261, nel quale è stato designato quale Fornitore unico del servizio postale universale Poste Italiane S.p.A. “per un periodo comunque non superiore a 15 anni”⁶⁸.

La normativa nazionale di recepimento ha introdotto, nel silenzio della direttiva europea, una distinzione soggettiva tra fornitore e prestatori del servizio universale postale.

In particolare, il fornitore del servizio universale postale è stato definito come *“l'organismo che fornisce l'intero servizio postale universale su tutto il territorio nazionale”*⁶⁹, mentre i prestatori vengono definiti come *“i soggetti che forniscono singole prestazioni del servizio universale”*⁷⁰.

Tale distinzione, inoltre, ha consentito di individuare il perimetro del servizio universale postale, così come il perimetro dei servizi riservati al fornitore

68 Cfr. art. 23 del Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261.

69 Cfr. art. 1, comma 2, let. o), del Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261.

70 Cfr. art. 1, comma 2, let. p), del Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261.

universale nella misura in cui è stato stabilito che *“al fornitore del servizio universale, nella misura necessaria al mantenimento dello stesso, possono essere riservati la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera, anche tramite consegna espressa, il cui prezzo sia inferiore al quintuplo della tariffa pubblica applicata ad un invio di corrispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida, a condizione che il peso degli oggetti sia inferiore a 350 grammi”*⁷¹.

Analogamente alla classificazione suddetta, il Decreto di recepimento ha introdotto l'obbligo di separazione contabile per i diversi servizi svolti da parte del fornitore del servizio universale nella misura in cui è stato stabilito che *“il fornitore del servizio universale (...) è tenuto ad istituire la separazione contabile per ciascun servizio compreso nel settore riservato, da un lato, e per i servizi non riservati, dall'altro”*⁷².

In particolare, i sistemi di contabilità imputano i costi dei servizi riservati e non riservati sulla base di criteri determinati⁷³, ovvero: imputazione diretta dei costi che possono essere direttamente attribuiti a un servizio particolare e imputazione dei costi comuni, intendendosi per tali quelli che non possono essere direttamente attribuiti a un particolare servizio.

L'apertura del mercato dei servizi postali alla concorrenza è proseguita con la Direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 giugno 2002, modificando la Direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità.

Le modifiche apportate dalla seconda direttiva europea, a ben vedere, hanno creato un “arresto procedimentale” nella misura in cui non hanno determinato un progresso di particolare rilievo ma, al contrario, hanno rallentato il processo di liberalizzazione.

71 Cfr. art. 4, comma 1, del Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261.

72 Cfr. art. 7, comma 1, del Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261.

73 Cfr. art. 7, comma 2, del Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261.

In particolare, la direttiva di aggiornamento, su determinati servizi, ha imposto al fornitore universale nuove restrizioni, per quanto riguarda limiti di peso e di prezzo, non adeguate alla *ratio* del processo di liberalizzazione auspicato.

Analogamente, è stato previsto che le risorse ricavate dai servizi riservati non potessero essere utilizzate per finanziare servizi non riservati, se non nella misura in cui ciò fosse stato strettamente necessario per il soddisfacimento di specifici obblighi del servizio universale.

Il Decreto legislativo 23 dicembre 2003, n. 384, che ha recepito la Direttiva 2002/39/CE, ha previsto che i limiti di peso e di prezzo fossero applicati sulla base di un criterio differenziato.

In particolare, è stato previsto che *“il limite di peso è di 100 grammi a decorrere dal 1° gennaio 2003, tale limite non si applica se il prezzo è pari o superiore a tre volte la tariffa pubblica per l'invio della categoria di corrispondenza più rapida del primo porto di peso; il limite di peso è di 50 grammi a decorrere dal 1° gennaio 2006, tale limite non si applica se il prezzo è pari o superiore a due volte e mezzo la tariffa pubblica per l'invio della categoria di corrispondenza più rapida del primo porto di peso”*⁷⁴.

La novità, forse, più rilevante introdotta dalla normativa nazionale di recepimento della seconda direttiva europea ha riguardato la estensione del servizio universale nella misura in cui è stato stabilito che lo stesso venisse erogato su tutti i punti del territorio nazionale *“incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane”*⁷⁵.

La medesima normativa, infine, ha previsto ulteriori obblighi in materia di condizioni economiche gravanti sul fornitore del servizio universale nella misura in cui è stato stabilito che *“il fornitore del servizio universale è tenuto: a) ad applicare eventuali prezzi e tariffe speciali e relative condizioni associate in regime di trasparenza e non discriminazione; b) a operare affinché i prezzi e le tariffe suddetti tengano conto dei costi evitati*

74 Cfr. art. 4, comma 1, del Decreto Legislativo 23 dicembre 2003, n. 384.

75 Cfr. art. 2, comma 1, del Decreto Legislativo 23 dicembre 2003, n. 384.

*rispetto a un servizio ordinario coprente la gamma completa dei servizi offerti per raccolta, trasporto, smistamento e consegna degli invii individuali; c) ad applicare i prezzi e le tariffe nonché le relative condizioni associate nei riguardi di tutti i soggetti che si trovino nelle medesime condizioni; d) a rendere disponibili gli eventuali prezzi e tariffe speciali anche ai clienti privati in condizioni simili*⁷⁶.

A distanza di undici anni dalla prima direttiva, il legislatore europeo ha inteso completare il processo di graduale apertura del mercato dei servizi postali alla concorrenza con la Direttiva 2008/6/CE del 20 febbraio 2008.

Secondo il Parlamento europeo e il Consiglio, infatti, tale lasso di tempo è risultato sufficiente per completare la graduale apertura del mercato postale nella misura in cui “*con la progressiva e graduale apertura dei mercati postali alla concorrenza, i fornitori del servizio universale hanno potuto disporre di un lasso di tempo sufficiente per introdurre le misure di modernizzazione e ristrutturazione necessarie per garantire la sostenibilità a lungo termine nelle nuove condizioni di mercato e gli Stati membri hanno avuto la possibilità di adeguare i rispettivi sistemi regolamentari ad un ambiente più aperto. Inoltre, gli Stati membri possono sfruttare l’opportunità fornita dal periodo di recepimento ed il consistente lasso di tempo necessario per l’introduzione di una concorrenza efficace, per procedere, se necessario, all’ulteriore modernizzazione e ristrutturazione dei fornitori del servizio universale*”⁷⁷.

La “terza direttiva postale” ha fissato al 31 dicembre 2010 il termine per gli Stati membri di uniformarsi alle prescrizioni dettate dalla normativa europea mediante l’attuazione di interventi legislativi, regolamentari e amministrativi⁷⁸.

Il legislatore europeo, inoltre, ha disposto che gli Stati membri, nell’adozione di atti conformativi, comunicassero alla Commissione le proprie disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative con un preciso riferimento alla summenzionata direttiva.

76 Cfr. art. 6, comma 1, del Decreto Legislativo 23 dicembre 2003, n. 384.

77 Cfr. Considerando n. 12 della Direttiva 2008/6/CE.

78 Cfr. art. 2 della Direttiva 2008/6/CE.

Per alcuni Stati membri, infine, la direttiva ha disposto una deroga al 31 dicembre 2012 del termine per attuare la stessa, giustificata o da condizioni geografiche svantaggiate o da dimensioni geografiche ridotte o, ancora, dal fatto di essere nuovi entranti.

Parte della dottrina è unanime nel ritenere che la terza direttiva sia stata quella maggiormente incisiva nell'attuazione dell'apertura del mercato postale nella parte in cui ha definito specifiche condizioni per la fornitura dei servizi postali e condizioni di accesso alla rete postale.

In particolare, gli aspetti maggiormente rilevanti hanno riguardato: la creazione di un sistema di autorizzazioni e licenze nel quale possono essere imposti obblighi di servizio universale, con particolare riferimento alla qualità, alla disponibilità e all'esecuzione dei servizi, oppure può essere loro imposto di contribuire finanziariamente ai meccanismi di condivisione dei costi e ai costi operativi delle autorità nazionali di regolamentazione⁷⁹; l'obbligo per gli Stati membri di garantire l'accesso da parte degli operatori ad alcuni elementi dell'infrastruttura o dei servizi postali forniti nell'ambito di applicazione del servizio universale, a condizioni trasparenti e non discriminatorie⁸⁰; la modifica della metodologia del calcolo del costo del servizio universale⁸¹; la limitazione della uniformità tariffaria agli invii singoli, mentre per gli altri invii (quale posta massiva o corrispondenza *business*) i fornitori del servizio universale possono rendere maggiormente flessibili le proprie politiche di prezzo⁸².

Come evidenziato, inoltre, la terza direttiva postale ha consentito agli Stati membri - ferma la possibilità di nomina dei fornitori del servizio universale su tutto il territorio nazionale - di disporre di maggiore flessibilità nel determinare il meccanismo più efficiente e appropriato per garantire l'offerta del servizio

79 Cfr. art. 9 della Direttiva 2008/6/CE.

80 Cfr. art. 11bis della Direttiva 2008/6/CE.

81 Cfr. art. 14 della Direttiva 2008/6/CE.

82 Cfr. Considerando nn. 12 e 39 della Direttiva 2008/6/CE.

universale, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione, proporzionalità e minima distorsione del mercato, necessari per garantire la libera fornitura di servizi postali nel mercato interno⁸³.

In ambito nazionale, la Direttiva 2008/6/CE è stata recepita mediante il D.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, in lieve ritardo rispetto al termine ultimo per la completa apertura del mercato fissato al 31 dicembre 2010.

Dal punto di vista sostanziale, la normativa di recepimento, oltre a ridefinirne il perimetro, ha limitato l'area del servizio universale riservata in via esclusiva al fornitore dello stesso (il regime di esclusiva è stato totalmente soppresso anche con riguardo ai servizi di notificazione a mezzo posta, degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della Strada) consentendo, così, una effettiva apertura del mercato dei servizi postali alla concorrenza.

Il D.lgs. n. 58/2011, infine, ha affidato i compiti di Autorità nazionale indipendente di regolazione del settore postale ad una Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, individuata nel Ministero delle comunicazioni.

Tuttavia, il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, ha trasferito i compiti di regolazione all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCom), la quale ha conseguentemente istituito, nel dicembre 2012, la direzione per i servizi postali.

In termini conclusivi, come più volte osservato dall'Autorità di regolazione competente in materia, il mercato postale italiano continua ad essere caratterizzato dalla presenza di un numero molto elevato di operatori (circa 3.056 imprese, con una crescita del 5,2% rispetto al 2018).

83 Cfr. Considerando n. 23 della Direttiva 2008/6/CE.

2. I servizi postali in concorrenza

Come è stato in precedenza osservato, eccezion fatta per i servizi rientranti nel perimetro del servizio universale, una parte molto rilevante dei servizi postali – compresa da ultimo l'area dei servizi di notifica degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada – può considerarsi liberalizzata e quindi assoggettata, già dall'inizio del 2011, alla concorrenza di centinaia di operatori privati dotati dei necessari titoli autorizzativi.

È bene premettere come il perimetro dei servizi postali in concorrenza si concretizzi in termini alternativi rispetto ai servizi postali rientranti nel servizio universale.

Come noto, i servizi postali rientranti nel servizio universale sono: gli invii ordinari e prioritari fino a 2 kg e dei pacchi fino a 20 kg, gli invii raccomandati, gli invii assicurati, gli invii di posta massiva rientranti negli obblighi derivanti dalla normativa in atto⁸⁴.

A differenza degli altri paesi europei, il mercato postale italiano continua ad essere caratterizzato dalla presenza di un numero molto elevato di operatori⁸⁵.

In termini numerici, l'AGCom ha sottolineato come “ad aprile 2019, nel settore postale, si registrano 3.056 imprese, con una crescita del 5,2% rispetto al 2018; 4.422 sono i titoli abilitativi rilasciati dal Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), distinti tra licenze e autorizzazioni generali”.

Come è stato osservato dal Regolatore di settore, però, Poste Italiane rappresenta ancora l'unico operatore che fornisce prodotti rientranti nel servizio universale dal momento che, nonostante l'elevato numero di operatori licenziatari, nessun altro operatore dichiara di fornire servizi che rientrano nel perimetro del servizio universale.

84 Come definiti dalla delibera AGCom n. 396/15/CONS.

85 Cfr. AGCom, Relazione annuale 2019 sui servizi postali.

D'altra parte, i servizi postali non rientranti nel servizio universale (lettere e pacchi) sono offerti invece sia da Poste Italiane sia da altri operatori.

L'apertura del mercato alla concorrenza, infatti, ha spinto le imprese attive a promuovere servizi innovativi come quelli a valore aggiunto (ad esempio con consegna a data e ora certa) che sono risultate più idonee a soddisfare le esigenze della clientela sia domestica che *business*.

In passato, nel mercato dei servizi postali non rientranti nel perimetro del servizio universale, erano presenti operatori che, nella maggior parte dei casi, si specializzavano nella fornitura di lettere o di pacchi.

A seguito dello sviluppo del commercio elettronico, invece, sono aumentati sensibilmente i volumi di pacchi di piccole dimensioni che possono essere facilmente processati in una tradizionale catena di produzione postale e possono essere consegnati nella cassetta delle lettere.

Quanto osservato rappresenta la principale motivazione per cui molti operatori che prima fornivano servizi postali tradizionali (lettere) hanno cominciato a fornire anche servizi pacchi, rendendosi, quindi, attivi in entrambi i segmenti di mercato⁸⁶.

In termini sintetici, il mercato dei servizi postali in concorrenza riguarda due segmenti di invii: servizi di posta (lettere) e servizi di pacchi.

Per quanto riguarda il primo segmento (lettere non incluse nel perimetro del servizio universale), il contributo degli invii nazionali nel 2018 è stato, in termini di ricavi, pari a 857 milioni di euro, mentre il contributo degli invii transfrontalieri, nello stesso anno, è stato pari a 59 milioni di euro con un totale dei volumi pari a 1947 milioni di pezzi.

86 La modalità operativa seguita dai soggetti di mercato può avvenire sia per sviluppo interno sia attraverso l'acquisizione di aziende già presenti sul mercato. Per esempio, a luglio 2018, Citypost ha acquisito Hermes Italia.

Per quanto riguarda, invece, il secondo segmento (pacchi non rientranti nel perimetro del servizio universale), il contributo degli invii nazionali nel 2018 è stato, in termini di ricavi, pari a 3092 milioni di euro, mentre il contributo degli invii transfrontalieri, nello stesso anno, è stato pari a 1356 milioni di euro con un totale dei volumi pari a 527 milioni di pezzi.

L'analisi dei dati dell'ultimo triennio ha evidenziato come il segmento più dinamico è quello relativo ai pacchi nazionali, che crescono in termini di ricavi del 36,5% e in volume del 52,8%, seguito dal segmento dei pacchi transfrontalieri in entrata (rispettivamente +20,8% e +31,1%).

Analogamente, l'analisi delle quote di mercato, in termini di ricavi, dei servizi di posta (lettere) che non rientrano nel perimetro del servizio universale e che quindi sono forniti in concorrenza dagli operatori postali contribuisce a descrivere in modo puntuale lo scenario attuale del mercato postale italiano.

È stato osservato come Poste Italiane detenga una quota pari a circa il 71,4% (in crescita del 2,9 per cento rispetto all'anno precedente) mentre risultano in calo le quote di mercato di tutti gli altri operatori postali considerati.⁸⁷

In altri termini, Poste Italiane continua a detenere una posizione di preminenza nel mercato postale mentre gli altri operatori hanno, nella maggior parte dei casi, una dimensione marginale (i principali concorrenti sono: Nexive con il 19,8%, Fulmine con il 3,9% e Citypost con il 2,1%)⁸⁸.

Per quanto concerne, invece, l'analisi concorrenziale del segmento pacchi, il quale include i servizi offerti dai corrieri espresso, emerge un assetto in cui operano numerose imprese di dimensioni fra loro comparabili con un soddisfacente livello di concorrenzialità.

87 Cfr. AGCom, Relazione annuale 2019 sui servizi postali.

88 L'elevata quota di mercato di Poste Italiane si riflette nel grado di concentrazione del mercato, come misurato dall'indice HHI, che nel 2018 ha raggiunto un livello pari a 5.516 punti, in netta crescita rispetto al 2017.

In termini percentuali, tutti gli operatori hanno quote di mercato inferiori al 25%, e il gruppo Poste Italiane, che include la controllata SDA, è il quarto operatore del settore in termini di quote di ricavi (in termini esemplificativi: GLS con il 22,3%, BRT con il 16,8%, UPS con il 15,2%, Poste Italiane/SDA con il 12,7%, DHL con il 12,6% e Amazon con il 9%).

Il livello di concentrazione del mercato, dunque, è molto più basso rispetto a quanto visto per il segmento delle lettere a conferma di una più decisa dinamica competitiva, anche a seguito del crescente peso che va assumendo Amazon quale operatore postale.

Quanto osservato ha evidenziato come il traffico complessivo risulti ancora gestito da pochi grandi operatori che sono responsabili, nei confronti del mittente e del destinatario, dell'intera catena di produzione (end-to-end).

Analogamente agli anni passati, tra gli operatori figurano sia operatori postali tradizionali (Poste Italiane, Nexive, Fulmine, etc.) sia i corrieri espresso tra i quali figura per la prima volta anche Amazon.

In termini conclusivi può osservarsi come le tendenze che hanno caratterizzato il settore postale italiano negli ultimi anni, e che verosimilmente proseguiranno in futuro, possano essere sinteticamente individuate, da un lato, in un sensibile calo dei volumi degli invii di posta ordinaria e, dall'altro, in una crescita sostenuta dei servizi di consegna dei pacchi.

Si tratta, a ben vedere, di tendenze strutturali, riscontrabili in tutti i paesi, prodotte dal progresso tecnologico e dalla conseguente sempre più pervasiva trasformazione digitale che ha interessato quasi tutti i settori dell'economia e della società.

La trasformazione digitale, invero, ha sostanzialmente messo a disposizione dei cittadini numerose forme di comunicazione caratterizzate dall'immediatezza e dalla facilità di fruizione (quali e-mail e messaggistica su rete mobile), causando un incessante calo dei volumi di invii di corrispondenza tradizionale.

Lo stesso, inoltre, ha ampliato le possibilità di scelta dei consumatori attraverso l'utilizzo delle piattaforme di commercio online, determinando una crescita senza precedenti dei volumi di pacchi spediti, un trend destinato a proseguire anche per il futuro.

Quanto finora analizzato consente di affermare come le politiche di liberalizzazione, nonostante abbiano avuto il merito di eliminare numerosi ambiti di riserva pubblica, non siano state in grado di garantire a pieno l'emersione di significative dinamiche concorrenziali nella maggior parte dei segmenti del settore postale.

D'altronde, l'AGCM ha osservato come il mercato postale sia ancora caratterizzato da una struttura oligopolistica, dominato dal Fornitore universale, che detiene circa l'80% del mercato, sia in termini di numero di invii e di volumi, sia in termini di valore.

Non molto diversa risulta essere la situazione per quanto riguarda la clientela *business* – quale fascia di mercato più esposta alla concorrenza – per la quale l'Autorità ha evidenziato una posizione dominante di Poste Italiane nella misura in cui *“considerando l'insieme dei servizi postali rientranti nel servizio universale, resi su tutto il territorio nazionale, Poste Italiane detiene una posizione particolarmente significativa che si attesta intorno all'80% sia in termini di numero che di valore degli invii”*⁸⁹.

L'AGCom e l'AGCM, nei diversi interventi sul settore postale, hanno evidenziato la presenza di mercati “isolati” in ragione della natura dell'invio, del contesto regolamentare, del luogo di destinazione della corrispondenza, dei tempi di consegna e di altri parametri in grado di individuare caratteristiche specifiche del prodotto che soddisfano esigenze diverse della domanda, giungendo a conclusioni tendenzialmente coincidenti.

89 Cfr. AGCM, deliberazione A441 n. 24293.

In altri termini, è stato rilevato come il segmento degli invii singoli di posta ordinaria e di posta registrata, ancora oggi, non siano soggetti ad alcuna sostanziale pressione competitiva.

Per quanto riguarda gli invii singoli, questi richiedono una struttura capillare di raccolta della corrispondenza difficilmente replicabile per gli operatori privati.

Poste Italiane, infatti, offre il servizio, in condizioni di sostanziale monopolio, potendo contare su una rete che consente anche alle persone fisiche di consegnare la corrispondenza in partenza in uno dei circa 14.000 uffici postali oppure in una delle circa 70.000 cassette di impostazione presenti sul territorio nazionale e ad esclusivo appannaggio del Fornitore universale.

Sul punto l'AGCom ha rilevato come la sostituibilità dal lato dell'offerta sembri limitata solo ad operatori locali, oppure ad operatori che dispongono di un numero limitato di agenzie territoriali o cassette di impostazione comunque insufficienti a garantire i servizi di posta ordinaria su larga scala e in modo capillare su tutto il territorio nazionale.

Quanto, invece, agli invii multipli di corrispondenza, il segmento è caratterizzato da dinamiche competitive maggiormente efficienti sia per la minore onerosità dell'attività di raccolta sia grazie all'elevata concentrazione della domanda (clienti business di piccole e medie dimensioni, clienti business di grandi dimensioni, consolidatori, operatori postali che dispongono di una rete non in grado di coprire l'intero territorio nazionale).

In conclusione, e in termini riassuntivi, l'area dei servizi postali in concorrenza viene estesa gradualmente nelle more dell'evoluzione tecnologica e dei cambiamenti socio-economici dell'utenza.

Un bilanciamento di interessi, quindi, che tende al raggiungimento di un equilibrio tra regolazione e libertà d'iniziativa economica, ovvero tra regolazione e concorrenza, nella misura in cui l'uno esclude l'altro sulla base di uno scontro senza tempo tra valori economici e valori sociali.

Ed è proprio nel predetto confronto, infine, che risiederebbe il bilanciamento ragionevole e solidale in grado di assicurare l'equilibrio complessivo del sistema in coerenza con quella che è stata definita l'economia sociale di mercato.

3. La consolidata posizione dominante di Poste Italiane S.p.A.

Quanto finora osservato ha evidenziato come le tre Direttive postali avessero l'obiettivo di garantire, da un lato, una erogazione del servizio postale in termini di efficacia, economicità, continuità e non discriminazione e, dall'altro, di assicurare un adeguato livello di concorrenzialità in un mercato interno europeo aperto alla libera concorrenza tra operatori.

In termini generali, la piena liberalizzazione di un mercato – come accaduto per il settore delle telecomunicazioni, dei trasporti o dell'energia – è accompagnata da una spinta concorrenziale che ha l'effetto di ridurre i prezzi sui consumatori e di introdurre nuovi strumenti innovativi per le imprese nell'ottica di una maggiore competitività tra gli operatori.

Analogamente a tutti i servizi di interesse generale, anche per il settore postale è necessario garantire un servizio universale attraverso la designazione di un fornitore in grado di erogare su tutto il territorio nazionale un servizio minimo a tutela delle esigenze dei cittadini.

Le peculiarità del mercato postale, d'altronde, hanno consentito di mantenere quel carattere universale del servizio postale che mal si concilia con le dinamiche proprie di un mercato liberalizzato.

In particolare, nonostante siano previsti negli atti legislativi comunitari specifici strumenti di regolazione, sembrano configurarsi diverse problematiche nel tentativo di bilanciamento tra concorrenza/liberalizzazione e sostenibilità del servizio universale.

In altri termini, lo sviluppo della concorrenza – ancor di più per i servizi postali che svolgono un ruolo centrale nella coesione economica e sociale del Paese – deve essere compensato dalla necessità di perseguire obiettivi di benessere generale, prevedendo specifiche deroghe alle norme preposte a tutela del libero mercato.

L'analisi dei segmenti di mercato esposti alla concorrenza, a ben vedere, ha fatto emergere una posizione dominante di Poste Italiane S.p.A. nella misura in cui, sfruttando i vantaggi derivanti dalla designazione a Fornitore universale, ha offerto *“ai clienti finali condizioni economiche e tecniche non replicabili dai concorrenti almeno altrettanto efficienti, i quali necessariamente devono ricorrere ai servizi di Poste Italiane per il recapito nelle zone rurali e meno densamente abitate del Paese (c.d. aree extra urbane), dove è presente solo Poste Italiane”*⁹⁰.

La posizione dominante di Poste Italiane S.p.A. – ferma la suddetta fattispecie di abuso – trae origine da una serie di agevolazioni statali che vengono giustificate da un principio di compensazione economica al fine di assicurare l'universalità di determinati servizi postali.

In particolare, l'esenzione IVA sui servizi postali universali, le misure (dirette ed indirette) di compensazione economica al fine di garantire l'erogazione dei servizi postali universali, i sussidi incrociati oltre ad un sistema di deroghe alla disciplina generale (tra tutte all'obbligo di separazione societaria per la gestione di servizi di interesse economico generale), rappresentano i principali vantaggi di cui Poste Italiane S.p.A. può beneficiare per consolidare la propria posizione dominante nel mercato postale, in generale, e nel segmento dei servizi postali in concorrenza, in particolare.

La posizione dominante, in altri termini, trae origine dalla circostanza per cui Poste Italiane S.p.A. riesce a sfruttare i vantaggi derivanti dalla designazione a

90 Cfr. AGCM procedimento A493 con provvedimento del 15 gennaio 2018.

fornitore universale anche su quel segmento di mercato oramai completamente liberalizzato.

In primo luogo, come osservato in precedenza, il segmento di mercato potenzialmente più esposto alla concorrenza è rappresentato dai servizi postali *business* ovvero dagli invii multipli di prodotti postali da parte di “grandi utenti” (banche, assicurazioni, pubbliche amministrazioni e Onlus che generano circa il 50% dei volumi degli invii multipli).

Il segmento *business*, a ben vedere, si concentra in aree determinate del territorio nazionale non richiedendo la disponibilità di una rete capillare per l’espletamento dell’attività di raccolta e, per questo, assoggettato ad una piena concorrenza tra gli operatori.

Gli utenti *business*, al pari dei consumatori, sono definiti “soggetti sensibili all’IVA” dal momento che una eventuale applicazione o esenzione dell’imposta determina un peso economico tale da indurre gli stessi a scelte, di volta in volta, differenti.

In particolare, i servizi postali forniti dagli operatori privati, anche se rientranti nel servizio universale, sono assoggettati all’applicazione dell’Imposta sul Valore Aggiunto, purché non siano muniti della relativa licenza.

Contrariamente, per i medesimi servizi il Fornitore del Servizio Universale è esente dall’applicazione dell’imposta sul valore aggiunto (IVA) su tutti i prodotti postali, nonché sulle cessioni di beni e sulle prestazioni di servizi a queste accessorie, ad eccezione di quelle le cui condizioni siano state negoziate individualmente.

L’art. 32*bis* del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, modificando il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, in materia di istituzione e disciplina dell’imposta sul valore aggiunto, ha previsto che “*le prestazioni del servizio postale universale, nonché le cessioni di beni a queste accessorie, effettuate dai soggetti obbligati ad assicurarne l’esecuzione. Sono escluse le prestazioni di servizi e le cessioni di beni ad esse accessorie, le cui condizioni siano state negoziate individualmente*”.

In sostanza, il beneficio dell'esenzione IVA consente a Poste Italiane S.p.a. di offrire al mercato servizi particolarmente competitivi (ovvero con un risparmio almeno del 22%) rispetto a quelli offerti dagli altri operatori.

D'altra parte, dal punto di vista dei concorrenti, risulta quasi impossibile competere con un soggetto che gode di considerevoli vantaggi economici rendendo, così, ancora più ostico l'ingresso nel mercato da parte di nuovi *competitors*, già frenati dagli imponenti costi fissi che caratterizzano il mercato a rete dei servizi postali.

L'esenzione dell'imposta sul valore aggiunto, la cui *ratio* è rinvenibile in un'ottica di coesione sociale derivante dall'erogazione del servizio pubblico postale⁹¹, oltre a determinare una sostanziale distorsione delle dinamiche concorrenziali, ha peraltro un significativo impatto in termini di minor gettito per le finanze pubbliche.

In particolare, è stato osservato come il minor gettito fiscale ammonti approssimativamente a 660 milioni di euro l'anno, con un considerevole vantaggio in capo all'utenza *business* (oramai l'unica a sostenere la domanda dei servizi postali) mentre la domanda dei singoli consumatori, sempre più marginale e decrescente, viene gradualmente investita dal processo di *e-substitution* generato dallo sviluppo delle comunicazioni elettroniche.

Precedentemente alla modifica legislativa del 2014 di cui *supra*, l'esenzione dell'imposta sul valore aggiunto appariva generalizzata e con un ambito di applicazione eccessivamente ampio, in contrasto con l'interpretazione (restrittiva) fornita dalla Corte di Giustizia⁹².

In altri termini, la Corte ha stabilito che *“l'esenzione (...) si applica alle prestazioni di servizi e alle cessioni di beni accessori a dette prestazioni, ad eccezione dei trasporti di persone e delle telecomunicazioni, che i servizi pubblici postali effettuano in quanto tali, vale a dire a titolo*

91 Cfr. art. 132, lettera a), della Direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006.

92 Cfr. Corte di Giustizia, 23 aprile 2009, causa C – 357/07.

della loro qualità di operatore che si obbliga a garantire in uno Stato membro la totalità o una parte del servizio postale universale. Essa non si applica alle prestazioni di servizi né alle cessioni di beni accessori a dette prestazioni le cui condizioni siano state negoziate individualmente”.

Nelle more della modifica legislativa del 2014 e nel rispetto dei principi fissati in ambito europeo, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato ha avviato un procedimento⁹³ il quale si è concluso con l’accertamento nei confronti di Poste Italiane S.p.A. di un abuso di posizione dominante (*ex art. 102 TFUE*) di tipo escludente per aver offerto prestazioni del servizio universale a condizioni negoziate individualmente senza procedere all’applicazione dell’IVA.

Il medesimo provvedimento sanzionatorio, oggetto di impugnazione dinanzi al TAR Lazio che ha respinto⁹⁴ le doglianze presentate da Poste Italiane S.p.A., ha evidenziato che *“il vantaggio goduto da Poste rispetto alle società concorrenti non deriva da condotte appartenenti al normale gioco della concorrenza basata sui meriti; tale vantaggio discende, piuttosto, da un privilegio conferito in via esclusiva alla società dal legislatore italiano, la cui entità è in grado di orientare le scelte concorrenziali dei clienti anche a prescindere dal livello dell’imposizione. Tale vantaggio, dunque, risulta per sua natura non replicabile da parte dei concorrenti di Poste per modo che la condotta dell’operatore deve essere ritenuta di per sé escludente”*⁹⁵.

L’AGCM, inoltre, ha sottolineato che la condotta abusiva posta in essere da Poste Italiane S.p.A. sia stata idonea ad arrecare un rilevante pregiudizio al commercio degli Stati membri nella misura in cui *“coinvolge l’intero territorio italiano, essendo stata posta in essere dall’incumbent nazionale ed è idonea a compromettere lo sviluppo concorrenziale dei mercati postali proprio nella delicata fase di completa liberalizzazione del settore, così come definito dalle direttive comunitarie in materia. Per questi motivi la fattispecie abusiva è idonea a*

93 Cfr. AGCM procedimento A441 concluso con provvedimento n. 24293 del 27 marzo 2013, pubblicata nel bollettino n. 16 del 29 aprile 2013.

94 Cfr. TAR Lazio, sez. I, 7 febbraio 2014, n. 1525.

95 Cfr. punto n. 212 del provvedimento AGCM n. 24293 del 27 marzo 2013, pubblicata nel bollettino n. 16 del 29 aprile 2013.

*pregiudicare il commercio tra Stati membri e a consolidare la compartimentazione del mercato a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica nell'Unione europea*⁹⁶.

L'attuale sistema normativo italiano ha oramai risolto la questione dell'esenzione IVA nei contratti negoziati individualmente dal Fornitore del Servizio Universale mentre, a livello europeo, si discute circa l'opportunità di erogare tutti i servizi postali senza alcuna esenzione così come già attuato dal governo svedese.

Come più volte osservato in dottrina⁹⁷, l'esenzione dell'imposta sul valore aggiunto, oltre a creare distorsioni nel mercato dei servizi postali (ostacolando l'ingresso di nuovi operatori), induce gli operatori ad autoprodurre beni e servizi piuttosto che acquisire gli stessi sul mercato (non contribuendo così ad aumentare i livelli di specializzazione delle imprese e il miglioramento della qualità dei servizi erogati all'utenza).

Per quanto riguarda, invece, le misure di compensazione economica, la normativa⁹⁸ europea consente agli Stati membri di riservare in capo al Fornitore universale alcuni servizi quali: la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna *“nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale”*.

L'obiettivo, quindi, di mantenimento dell'universalità del servizio postale è stato palesato dal legislatore europeo nella misura in cui è stato disposto che *“per garantire la salvaguardia del servizio universale, qualora lo Stato membro stabilisca che gli obblighi del servizio universale previsti dalla presente direttiva rappresentano un onere finanziario non equo per il fornitore del servizio universale, può istituire un fondo di compensazione amministrato a tal fine da un organismo indipendente dal beneficiario o dai beneficiari. In tal caso, può subordinare la concessione delle autorizzazioni all'obbligo di*

96 Cfr. punto n. 233 del provvedimento AGCM n. 24293 del 27 marzo 2013, pubblicata nel bollettino n. 16 del 29 aprile 2013.

97 Cfr. Copenhagen Economics, *Vat in the public sector and exemptions in the public interest*, Final Report for TAXUD/2011/DE/334, 10 gennaio 2013.

98 Cfr. art. 7, comma 1, della Direttiva 15 dicembre 1997, n. 97/67/CE.

*contribuire finanziariamente a tale fondo. Lo Stato membro deve garantire che nell'istituzione del fondo di compensazione e nella fissazione del livello dei contributi finanziari vengano rispettati i principi di trasparenza, di non discriminazione e di proporzionalità*⁹⁹.

A livello nazionale, il fondo di compensazione, quale misura a sostegno del servizio universale, ha rappresentato una misura a carattere eventuale, potendo il Fornitore universale distribuire l'onere tra i titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relativi a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale, derivanti dall'attività autorizzata¹⁰⁰.

La procedura ordinaria, a ben vedere, posta in essere dal Legislatore nazionale per finanziare gli obblighi di servizio universale, ha riguardato un sistema di trasferimenti diretti nei confronti di Poste Italiane S.p.A., al quale è stato più volte attenzionato dalla Commissione europea in violazione delle disposizioni riguardanti gli aiuti di Stato.

In particolare, nonostante la Commissione non abbia mai sanzionato il sistema italiano considerando legittimo l'aiuto di Stato concesso a Poste Italiane S.p.A., ha ritenuto di eccepire la violazione del quarto criterio della sentenza Altmark nella quale si è evidenziato che *“quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione è stato determinato sulla base di un'analisi dei costi in cui un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, sarebbe incorsa per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento*¹⁰¹.

99 Cfr. art. 9, comma 4, della Direttiva 15 dicembre 1997, n. 97/67/CE.

100 Cfr. art. 10, comma 1, Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261.

101 Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia 24 luglio 2003 nella causa C-280/00.

La Commissione europea, dunque, ha ritenuto che la misura in esame conferisse un vantaggio a Poste Italiane S.p.A., qualificabile come vantaggio economico ai sensi dell'articolo 87, par. 1, del Trattato, pur trattandosi di un aiuto compatibile con la disciplina europea¹⁰².

L'esatta quantificazione degli obblighi di servizio universale (OSU), in altri termini, appare indispensabile al fine di evitare distorsioni delle dinamiche concorrenziali.

In particolare, l'analisi effettuata dall'AGCom – quale soggetto preposto a tale verifica secondo la metodologia conforme alle indicazioni contenute nella Direttiva 2008/6/CE – ha portato a quantificare l'onere del servizio postale universale per gli anni 2015 e 2016, rispettivamente, in 389 milioni di euro e 356 milioni di euro¹⁰³.

Dall'analisi del Contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A. si rileva come, in relazione agli oneri del servizio postale universale, sia disposta l'erogazione di una somma pari a 262,4 milioni di euro annui con la possibilità di compensare la somma in eccesso fino a 89 milioni di euro annui¹⁰⁴.

Come osservato in dottrina, il grado di complessità delle metodologie impiegate, ma soprattutto la imprevedibilità degli impatti delle molteplici variabili legate agli scenari fattuali e controfattuali ipotizzati per la stima dei costi imputabili agli obblighi del servizio universale (OSU) rende estremamente elevato il rischio di errori.

Sul punto, la medesima Direttiva 2008/6/CE, in relazione alla determinazione dei criteri di calcolo del costo netto del servizio universale, ha fatto espresso

102 Cfr. Commissione, Aiuto di Stato NN 51/2006 – Italia - Poste Italiane S.p.A.

103 Cfr. Delibera AGCom n. 214/19/CONS “Verifica del calcolo del costo netto del servizio postale universale per gli anni 2015 e 2016”.

104 Cfr. art. 6, comma 3, del Contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A.

riferimento alla necessità per cui le Autorità di regolamentazione prendano in considerazione *“tutti i mezzi atti ad incoraggiare adeguatamente i fornitori di servizi postali (designati o meno) ad assolvere gli obblighi di servizio universale in modo efficiente rispetto ai costi”*¹⁰⁵.

L’aspetto, forse, più interessante ha riguardato la valutazione non dei criteri di calcolo degli OSU bensì della effettiva liceità di tale misura compensativa in termini di efficienza, economicità e proporzionalità.

Diversi studi economici hanno rilevato come la misura compensativa verrebbe meno in riferimento all’analisi delle quote di mercato in capo al Fornitore universale.

In particolare, è stato rilevato che *“se un Fornitore ha una quota di mercato superiore all’80% (in riferimento ai ricavi), il costo netto dell’OSU non sarebbe da considerarsi giusto”*¹⁰⁶.

La radicale soppressione, dunque, di qualsiasi forma di compensazione economica nei confronti di Poste Italiane S.p.A. non costituirebbe una misura particolarmente drastica se rapportata alla quota di mercato di cui la stessa dispone.

In termini comparativi, è opportuno osservare come nel sistema tedesco non vi sia alcuna misura compensativa nei confronti del Fornitore universale e, anzi, solo in presenza di “fallimenti del mercato” l’Autorità di regolazione può procedere con una designazione o mediante l’affidamento (con gara) di un appalto pubblico in riferimento ad una determinata area o rispetto a specifiche circostanze eccezionali.

Analogamente, altri sistemi europei¹⁰⁷ hanno soppresso gli obblighi di servizio universale per quanto riguarda il segmento degli invii multipli, considerati superflui e iniqui.

105 Cfr. Allegato I alla Direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008.

106 Cfr. BEREC, Report on Universal Service – reflections for the future, BoR (10) 35, 2010.

107 Tra tutti l’Olanda, l’Austria, il Belgio, la Norvegia e la Svezia, oltre alla Germania.

Quanto ai sussidi incrociati, come anticipato *supra*, rappresentano un ulteriore strumento di cui Poste Italiane S.p.A. può beneficiare per consolidare la propria posizione dominante.

I sussidi incrociati, quale strumento di compensazione economica, rappresentano una caratteristica intrinseca nella gestione del servizio universale al fine di livellare le tariffe postali applicate nelle aree geograficamente meno remunerative.

In altri termini, la concorrenza tra operatori privati, concentrandosi nelle aree più remunerative del Paese, lascia al Fornitore universale l'erogazione dei servizi postali nelle aree meno remunerative (o meglio in perdita).

Come più volte osservato, la garanzia di universalità impone al Fornitore universale di erogare su tutto il territorio nazionale – e quindi anche nelle aree non remunerative – servizi postali in termini di efficienza, economicità e continuità.

Sul punto, Poste Italiane S.p.A. ha più volte osservato come le perdite per quei servizi non sono compensate né con l'erogazione di altri prodotti postali, né con i trasferimenti diretti disposti dallo Stato per sostenere il costo netto dell'OSU.

Per far fronte a tale circostanza, il Fornitore universale compensa una quota delle perdite del settore postale mediante sussidi incrociati derivanti dai proventi di altre attività economiche, la divisione Bancoposta tra tutte.

Come osservato a più riprese in dottrina, le distorsioni prodotte sul mercato dai predetti sussidi incrociati risultano piuttosto evidenti nella misura in cui l'utilizzo dei profitti di Bancoposta per finanziare il servizio universale sia misura efficace ma impropria¹⁰⁸.

In particolare, è stato rilevato come i prezzi dei prodotti dei servizi postali offerti dal Fornitore universale risultino mediamente più bassi, in quanto compensati,

108 Cfr. B. Spadoni, La regolazione per promuovere il mercato nel settore postale, in *Economia Pubblica*, 2002, n. 4, 125.

rispetto a quelli offerti dalla concorrenza degli operatori privati creando, così, evidenti distorsioni del mercato.

A ben vedere, i profitti derivanti da attività puramente finanziarie, quindi estranee al segmento dei servizi postali, nonostante il legislatore europeo riconosca agli Stati membri la possibilità di dar luogo a meccanismi di compensazione, appaiono rappresentare una forzatura al meccanismo di finanziamento degli obblighi di servizio universale, riconoscendo un sostanziale vantaggio in capo a Poste Italiane S.p.A. per il semplice fatto di essere designato Fornitore universale.

Gli effetti distorsivi della concorrenza, in particolare, sono stati palesati per un caso analogo dalla Corte di Giustizia europea nei confronti dell'operatore francese *La Poste* nella misura in cui la legislazione d'oltralpe ha escluso la possibilità di un procedimento fallimentare o di altro procedimento concorsuale in capo alla stessa, costituendo, così, un vantaggio ingiustificato a discapito della concorrenza degli altri operatori del settore¹⁰⁹.

Il sistema di deroghe alla disciplina generale, infine, rappresenta una ulteriore fattispecie di sostanziale vantaggio di cui Poste Italiane S.p.A. può beneficiare nella sua posizione di Fornitore universale al fine di consolidare la propria posizione dominante nel mercato dei servizi postali.

Su impulso della normativa europea poi recepita a livello nazionale, infatti, è stato sancito l'obbligo di separazione societaria e contabile in capo al Fornitore designato per l'erogazione del servizio universale, tenendo distinti i servizi riservati da quelli non riservati¹¹⁰.

In particolare, come chiarito a livello europeo, *“i fornitori del servizio universale nella loro contabilità interna tengono conti separati almeno per ciascun servizio compreso nel settore riservato da un lato e, per i servizi non riservati, dall'altro. La contabilità per i servizi non riservati dovrebbe chiaramente distinguere tra quelli che fanno parte del servizio universale e*

109 Cfr. Corte di Giustizia UE, 3 aprile 2014, C-559/12 Repubblica Francese/Commissione.

110 Cfr. art. 14 della Direttiva 97/67/CE e art. 7 del D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261.

*quelli che non ne fanno parte. Tali sistemi di contabilità interna operano sulla base di principi di contabilità dei costi applicati coerentemente e obiettivamente giustificabili*¹¹¹.

Analogamente, la normativa nazionale di recepimento ha disposto che “*la contabilità per i servizi non riservati distingue tra quelli che fanno parte del servizio universale e quelli che non ne fanno parte*”¹¹².

In termini concreti, Poste Italiane S.p.A. ha rispettato il principio di separazione contabile per quanto riguarda le attività interne ed esterne al perimetro del servizio universale, così come ha proceduto a contabilizzare, in modo differenziato, i servizi riservati, i servizi non riservati ma rientranti negli obblighi di servizio universale e i servizi interamente liberalizzati.

Analogamente, per quanto riguarda i servizi finanziari offerti, Poste Italiane S.p.A. ha provveduto a costituire un patrimonio autonomo e separato destinato all'esercizio dell'attività di BancoPosta.

In altri termini, la contabilità separata per la gestione dei servizi postali (compresi o meno nel perimetro del servizio universale), oltre alla costituzione di un patrimonio dedicato all'attività di BancoPosta sono fattispecie disciplinate da norme primarie e, per tale ragione, lecite.

Entrambe le fattispecie, d'altronde, rappresentano delle deroghe all'obbligo imposto dall'art. 8, comma 2*bis*, della 10 ottobre 1990, n. 287, in materia di tutela della concorrenza e del mercato, nella misura in cui viene imposto l'obbligo, per le imprese che esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale, di operare mediante società separate qualora vengano svolte attività in mercati diversi da quelli d'origine.

Dall'analisi delle fattispecie descritte, in comparazione con la *ratio* della disposizione normativa a tutela della concorrenza e del mercato, non sembra rinvenirsi alcuna ragionevole giustificazione, tanto più in considerazione del

111 Cfr. art. 14, comma 2, della Direttiva 97/67/CE.

112 Cfr. art. 7, comma 1, del D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261.

carattere “singolare” delle stesse deroghe a beneficio di un’unica persona giuridica: Poste Italiane S.p.A.

La particolarità della fattispecie descritta, inoltre, appare ancor più distruttiva se osservata in termini concorrenziali nella misura in cui Poste Italiane S.p.A. ha la possibilità di effettuare una commistione tra i servizi sussidiati erogati nell’ambito del servizio universale e i servizi di mercato indirizzati alla clientela *business*.

Il mantenimento ingiustificato di favoritismi, giustificati esclusivamente dalla designazione a Fornitore universale (quale ex monopolista), non consente lo sviluppo armonico di un mercato, come quello postale, caratterizzato da elevati costi d’ingresso, da una parte, e da una vocazione transfrontaliera, dall’altra, tale da poter attirare operatori internazionali.

Quanto finora osservato, ha evidenziato come sia imprescindibile il rispetto dell’obbligo di separazione societaria in capo a Poste Italiane S.p.A. al fine di garantire lo sviluppo di dinamiche concorrenziali eque e trasparenti, con l’eliminazione definitiva di qualsiasi tipologia di vantaggio (quale beneficio economico) in contrasto con un mercato oramai completamente liberalizzato.

4. Le misure di promozione della concorrenza

Il mercato postale – a differenza di altri mercati a rete (es. telecomunicazioni, ferrovie o energia) che presentano difficoltà di ingresso nel mercato da parte di altri operatori legate ai costi fissi di rete – è caratterizzato da un elevato costo della manodopera (legato alle cd. squadre di portalettere nella fase del recapito) il quale incide per circa il 50% sui costi totali affrontati dai fornitori nell’erogazione del servizio postale.

Il costo di accesso all’infrastruttura fisica, a ben vedere, assume una valenza marginale e gli elementi che compongono la rete sono facilmente replicabili da un punto di vista tecnico.

Analogamente, l'elemento tecnologico rappresenta esclusivamente un valore aggiunto nell'erogazione dei servizi postali, non costituendo, quindi, una sostanziale barriera di accesso al mercato da parte di concorrenti privati.

Le peculiarità, dunque, del mercato postale non hanno consentito al legislatore europeo di applicare – tra le misure più idonee per garantire uguali condizioni competitive e per promuovere l'emersione di dinamiche concorrenziali nei mercati a rete – il cd. TPA “*Third Party Access*” sotto forma di diritto in capo ai terzi, quali concorrenti nella fornitura dei servizi pertinenti, di richiedere ai proprietari di infrastrutture di monopolio naturale di concedere l'accesso a tali strutture a condizioni commerciali paragonabili a quelle che si applicherebbero in un mercato competitivo.

Contrariamente ad altri mercati a rete, infatti, quello postale non presenta significative barriere d'accesso per cui, come è stato più volte evidenziato, vi è almeno un *competitor* alternativo rispetto all'*incumbent* nel mercato del recapito della corrispondenza.

Alla luce di quanto osservato, le misure di promozione della concorrenza, in considerazione delle caratteristiche proprie del mercato postale, hanno riguardato, in particolare, l'accesso alla rete del Fornitore universale da parte di concorrenti, la determinazione delle tariffe applicabili dal FSU, gli obblighi di trasparenza e non discriminazione, le regole di qualità dei servizi degli operatori privati.

In primo luogo, per quanto riguarda l'accesso alla rete del FSU da parte dei concorrenti, deve osservarsi come non vi sia un ostacolo di natura tecnica all'accesso alla rete postale dal momento che le attività principali (quali consolidamento, smistamento, trasporto e recapito) hanno riguardo principalmente ad una “attività personale” degli operatori in termini di manodopera.

In particolare, come osservato in dottrina, le suddette attività danno vita ad economie di scala e possono dar vita a monopoli naturali nelle aree remote, senza,

però, creare né barriere significative all'accesso né qualificare la rete come una *essential facility*.

Sul punto, uno studio economico ha individuato nell'andamento decrescente dei volumi degli invii di corrispondenza l'ostacolo maggiore alla creazione di infrastrutture alternative, la cui profittabilità viene messa a repentaglio dagli effetti dell'*e-substitution*¹¹³.

Dal punto di vista normativo, a ben vedere, la tematica dell'accesso alla rete da parte di nuovi concorrenti è stata affrontata seguendo una logica liberale.

In particolare, la terza direttiva postale ha affidato agli Stati membri il compito di valutare l'accessibilità alla rete postale da parte di altri operatori concorrenti nella misura in cui *“in una situazione in cui varie imprese postali forniscono servizi nel settore del servizio universale, è opportuno chiedere a tutti gli Stati membri di valutare se taluni elementi dell'infrastruttura postale o taluni servizi normalmente forniti da fornitori del servizio universale dovrebbero essere resi accessibili ad altri operatori che forniscono servizi simili, al fine di promuovere una concorrenza efficace e/o proteggere tutti gli utenti garantendo la qualità globale del servizio postale. Laddove esistano vari fornitori del servizio universale con reti postali regionali, gli Stati membri dovrebbero altresì valutare e, se del caso, garantire la loro interoperabilità, al fine di impedire ostacoli al rapido trasporto degli invii postali”*¹¹⁴.

La medesima disposizione ha riconosciuto, inoltre, una situazione differenziata tra i vari Stati membri nella parte in cui ha stabilito che *“è opportuno esigere da questi ultimi semplicemente che adottino una decisione informata sull'esigenza, la portata e la scelta dello strumento regolamentare, se del caso anche in materia di condivisione dei costi. Tale disposizione non dovrebbe pregiudicare il diritto degli Stati membri di adottare misure atte a garantire la trasparenza e la natura non discriminatoria delle condizioni di accesso alla rete postale”*.

113 Cfr. Copenhagen Economics, Main development in the postal sector, 2010. Analogamente, cfr. Wik Consult, Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) Final Report, 2013, 315.

114 Cfr. Considerando n. 34 della Direttiva 2008/6/CE del 20 febbraio 2008.

A tal proposito, è possibile rilevare una prescrizione in termini generali nei confronti degli Stati membri senza alcuna imposizione di obblighi specifici.

Tale discrezionalità, a ben vedere, ha dato vita ad uno scenario molto variegato in ambito europeo dal momento che gli Stati hanno seguito politiche a tratti contrastanti.

In ambito nazionale, il legislatore ha conferito tale facoltà all’Autorità di regolazione competente (AGCom) nella misura in cui ha consentito alla stessa di *“adottare di provvedimenti regolatori in materia di accesso alla rete postale e relativi servizi, determinazione delle tariffe dei settori regolamentati e promozione della concorrenza nei mercati postali”*¹¹⁵.

In particolare, l’Autorità ha evidenziato come *“la presenza simultanea di barriere all’ingresso del mercato di carattere normativo e tecnico-economico, nonché la mancanza di un’offerta wholesale di accesso a risorse disaggregate della rete postale, non consentono l’ingresso di operatori concorrenti sul mercato”*¹¹⁶.

Al fine di contribuire all’apertura del mercato dei servizi postali, l’Autorità ha disposto che *“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”*¹¹⁷.

L’assenza di vincoli normativi, d’altronde, consente a Poste Italiane di avere un livello di discrezionalità nelle negoziazioni con gli operatori richiedenti l’accesso alla rete che, probabilmente, mal si concilia con i dettami di liberalizzazione del mercato postale, pur rispettando i requisiti di equità e ragionevolezza imposti dal Regolatore nazionale.

Per quanto riguarda, invece, la determinazione delle tariffe applicabili dal Fornitore universale, deve osservarsi come vi sia stato un aggiornamento di metodo nel corso degli anni.

115 Cfr. art. 2 del D.lgs. n. 22 luglio 1999, n. 261.

116 Cfr. Delibera AGCom n. 728/13/CONS del 19 dicembre 2013.

117 Cfr. Art. 6, comma 1, della Delibera AGCom n. 728/13/CONS del 19 dicembre 2013.

In particolare, l'originario metodo del *price cap* – quale meccanismo di relazione tra gli aumenti annui massimi delle tariffe consentiti all'impresa incaricata del servizio e la differenza tra i tassi di inflazione e l'incremento di produttività – è stato sostituito da un meccanismo che consente al Regolatore di definire un tetto massimo per gli invii singoli, mentre per gli altri segmenti il Fornitore universale è libero di definire le tariffe nel rispetto di criteri prefissati dall'AGCom.

Come osservato in dottrina, il metodo del *price cap* mal si concilia con le peculiarità del settore postale, caratterizzato per di più da sistemi di pagamento differenziati, nella misura in cui il meccanismo di adeguamento delle tariffe tramite *price cap* calcolato con l'inflazione programmata è incapiente rispetto alle esigenze del Fornitore del servizio universale che incontra rigidità nell'adeguare costantemente i prezzi ai costi¹¹⁸.

In generale la determinazione delle tariffe risulta essere una questione di primaria importanza in considerazione del continuo calo dei volumi di posta registrato a livello europeo ma soprattutto a livello nazionale rispetto agli elevati costi fissi.

In altri termini, una regolamentazione dei prezzi con stringenti meccanismi di orientamento ai costi, come precisato dall'AGCom in riferimento ai servizi di posta prioritaria, massiva e certificata, potrebbe comportare una distorsione competitiva a danno di Poste Italiane nella misura in cui lo stesso si troverebbe a dover adottare politiche di prezzo non sufficientemente flessibili, come invece richiesto su mercati competitivi¹¹⁹.

Una ulteriore misura di promozione della concorrenza ha riguardo all'applicazione di obblighi di trasparenza e non discriminazione in capo al Fornitore universale.

118 Cfr. E. Avolio – G. Scarfiglieri, Price-cap e menu costs: il caso dei servizi postali in Italia, in *Economia e regolazione delle reti postali. Globalizzazione, innovazione tecnologica e servizio universale*, a cura di V. Visco Comandini, Roma, 2008, 321.

119 Cfr. punto n. 207 Delibera AGCom n. 728/13/CONS del 19 dicembre 2013.

In particolare, Poste Italiane è tenuta a notificare all’Autorità competente le variazioni di prezzo dei servizi rientranti nel servizio universale con un preavviso di novanta giorni rispetto all’entrata in vigore delle stesse, con la precisazione che *“le variazioni dei prezzi non sono soggette ad autorizzazione preventiva da parte dell’Autorità che tuttavia può inibire la loro applicazione in caso di violazione della normativa nazionale e regolamentare vigenti”*¹²⁰.

Analogamente, per quanto riguarda le offerte non soggette ad approvazione preventiva da parte dell’Autorità, Poste Italiane *“pubblica le offerte di riferimento (offerta pubblica), (...), dei servizi rientranti nel servizio universale, (...), contenenti le condizioni tecniche ed economiche e i termini per la fruizione dei servizi”*¹²¹.

Nell’ottica di garantire l’applicazione del principio di trasparenza, la medesima disposizione ha imposto che *“l’acquisizione in deroga al comma 2, da parte di persone fisiche o giuridiche, dei servizi postali di cui all’articolo 2 - a condizioni e/o termini diversi da quelli pubblicati da Poste Italiane ai sensi dell’art. 3 - è effettuato fuori degli obblighi di servizio universale, con modalità liberamente scelte tra le parti, tra cui gli accordi individuali”*¹²².

Contestualmente all’applicazione di obblighi di trasparenza, l’intervento regolatorio ha disposto l’applicazione di obblighi di non discriminazione interna ed esterna dei servizi rientranti nel servizio universale.

In particolare, è stato stabilito che Poste Italiane debba applicare – ai soggetti terzi (persone fisiche e giuridiche), alle proprie funzioni commerciali, alle società controllate, collegate e controllanti – condizioni tecniche ed economiche equivalenti in circostanze equivalenti¹²³.

Nel caso appena richiamato, è stato fissato in capo al Fornitore universale l’onere di giustificare l’applicazione di prezzi diversi da quelli previsti nelle Offerte di Riferimento, attraverso i dati di costo desumibili dalla separazione contabile e

120 Cfr. art. 3, comma 1, della Delibera AGCom n. 728/13/CONS del 19 dicembre 2013.

121 Cfr. art. 3, comma 2, della Delibera AGCom n. 728/13/CONS del 19 dicembre 2013.

122 Cfr. art. 3, comma 4, della Delibera AGCom n. 728/13/CONS del 19 dicembre 2013.

123 Cfr. art. 4, comma 1, della Delibera AGCom n. 728/13/CONS del 19 dicembre 2013.

l'onere di provare che le condizioni tecniche ed economiche praticate ai servizi rientranti nel servizio universale non siano discriminatorie.

L'applicazione di tali obblighi, di natura regolatoria, ha la finalità di sviluppare dinamiche concorrenziali nella misura in cui limita la facoltà negoziale di Poste Italiane in sede di fissazione dei prezzi dei prodotti estranei al perimetro del servizio universale.

Quanto, infine, alle regole di qualità imposte agli operatori privati, l'Autorità di regolazione ha chiarito come tale misura sia idonea, da una parte, a livellare la competizione tra operatori privati e Fornitore universale e, dall'altra, a tutelare l'utenza.

In particolare, l'AGCom, nel rispetto della competenza ad emanare *“direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente”*, ha ritenuto di imporre a tutti gli operatori dei servizi postali (e quindi non solo a Poste Italiane quale Fornitore universale) l'adozione di carte di qualità dei servizi, individuando, altresì, le misure minime che gli stessi devono apprestare a tutela dell'utenza in termini di procedure di conciliazione nonché di uguaglianza di trattamento.

5. Il caso Amazon

Come già indicato, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni¹²⁴ (AGCom) ha evidenziato che, ad aprile 2019, nel settore postale, si registrano 3.056 imprese, con una crescita del 5,2% rispetto al 2018 con 4.422 titoli abilitativi rilasciati dal Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), distinti tra licenze e autorizzazioni generali.

¹²⁴ Cfr. AGCom, Relazione annuale per il 2019, p. 108.

Le direttive postali, fermo il generale principio di armonizzazione delle condizioni presenti in un determinato mercato, riconoscono la possibilità in capo agli Stati di regolamentare sul rispettivo territorio, mediante appropriate procedure (trasparenti, non discriminatorie, proporzionate e basate su criteri oggettivi) di autorizzazione, la fornitura dei servizi postali non riservati ai prestatori del servizio universale¹²⁵.

In particolare, gli Stati membri possono introdurre autorizzazioni generali (per i servizi non riservati, che esulano dal campo di applicazione del servizio universale) nonché procedure di autorizzazione (per i servizi non riservati, che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale), comprese licenze individuali, nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali e per salvaguardare il servizio universale¹²⁶.

Nel nostro ordinamento, infatti, l'offerta al pubblico dei servizi postali da parte di operatori economici privati è soggetta al rilascio di due diversi tipi di titoli abilitativi, entrambi di competenza del Ministero dello sviluppo economico: una licenza individuale e una autorizzazione generale.

Nel caso di una licenza individuale si ha riguardo ad un atto amministrativo esplicito con il quale sono conferiti diritti ed obblighi specifici per l'erogazione di servizi che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale.

Nel caso, invece, di una autorizzazione generale non si ha riguardo ad un provvedimento espresso da parte di una PA, essendo previsto a monte un atto generale di prescrizione di requisiti e condizioni, ed interessa tutti gli altri servizi aperti alla concorrenza.

Come osservato in precedenza, dei 4422 titoli abilitativi rilasciati dal Ministero il 50,7% riguarda autorizzazioni generali mentre il 47,2% riguarda licenze individuali.

125 Cfr. considerando n. 22 della Direttiva 97/67/CE.

126 Cfr. art. 9, commi 1 e 2, della Direttiva 97/67/CE.

Dal punto di vista della forma giuridica delle imprese, invece, il 42,8% dei titoli abilitativi è detenuto da imprese individuali, il 29,7% da società a responsabilità limitata e solo il 2,1% da società per azioni.

Il dato numerico analizzato evidenzia come il mercato italiano, a differenza di altre realtà europee, sia dominato da operatori economici non strutturati dal punto di vista economico-manageriale che operano in contesti territoriali limitati.

Se da una parte, come parte della dottrina ha osservato, siamo in presenza di un mercato altamente concorrenziale, anche in considerazione dell'elevato numero di titoli abilitativi rilasciati, dall'altra la presenza limitata di grandi operatori, nella misura del 2,1% dei titoli rilasciati, potrebbe dar vita ad un mercato altamente frammentato in termini di affidabilità e qualità del servizio reso.

L'attuale contesto normativo, al fine di regolare un mercato caratterizzato da un numero così elevato di operatori privati, ha attribuito all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ferma la competenza in capo al Ministero dello Sviluppo Economico di rilasciare licenze individuali e autorizzazioni generali, il compito di determinare, per entrambi i titoli abilitativi, i requisiti e gli obblighi cui gli operatori devono conformarsi, compresi gli obblighi in materia di condizioni di lavoro, le modalità dei controlli presso le sedi di attività nonché le procedure di diffida, di sospensione e di interdizione dell'attività in caso di violazione degli stessi¹²⁷.

Le condizioni richieste per l'erogazione dei servizi postali, a parere dell'AGCom¹²⁸, dovrebbero evitare l'ingresso e la permanenza nel mercato di operatori "non strutturati", ovvero non in grado di offrire adeguate garanzie e di sostenere nel lungo periodo l'esercizio dell'attività postale.

127 Cfr. art. 5, comma 4, del D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261.

128 Cfr. Agcom, delibera 485/14/CONS, Allegato A, p. 17.

In particolare, secondo parte della dottrina, dei controlli sommari sull'affidabilità delle imprese potrebbero incidere non solo sulla qualità dei servizi offerti, ma potrebbero anche configurare ipotesi di *dumping* sociale¹²⁹.

Quanto appena osservato contribuisce ad evidenziare le criticità di un mercato postale sempre più frammentato dove i *newcomers* riescono ad ottenere condizioni di vantaggio rispetto all'operatore dominante in termini di flessibilità ed economicità del costo del lavoro.

In termini riassuntivi, il mercato postale, ancora fortemente dominato dall'*incumbent* nazionale per i servizi di posta (lettere), ha sviluppato una più decisa dinamica competitiva per i servizi di pacchi.

In particolare, per quanto concerne l'analisi concorrenziale del segmento pacchi, che includono i servizi offerti dai corrieri espresso, emerge – come osservato dall'AGCom – un assetto in cui operano numerose imprese di dimensioni fra loro comparabili, senza una netta posizione dominante da parte degli operatori economici.

L'analisi delle quote di mercato per i servizi di pacchi non rientranti nel servizio universale, infatti, ha evidenziato una situazione di piena concorrenzialità tra gli operatori, nessuno dei quali detiene una quota di mercato superiore al 25%.

Tale dato, a ben vedere, si traduce in una situazione in cui il livello di concentrazione del mercato è molto più basso rispetto a quanto visto per il segmento delle lettere, confermando come tale segmento sia caratterizzato oramai da una decisa dinamica competitiva¹³⁰.

Il dato che maggiormente ha colto l'attenzione di economisti e giuristi è stata la crescita esponenziale che l'operatore Amazon ha avuto, e continua ad avere,

129 Cfr. V. Visco Comandini, Il settore postale: liberalizzazione e servizio universale, in P.M. Manacorda (a cura di), I nodi delle reti. Infrastrutture, mercato e interesse pubblico, Firenze, Passigli Editori, 2010, p. 418.

130 Nel segmento pacchi, l'indice di concentrazione di Herfindahl-Hirschman è pari a 1.461 mentre nel segmento lettere il medesimo indice si attesta a 5.516.

rispetto agli operatori concorrenti, dando vita ad un vero e proprio “caso Amazon”.

Come noto, Amazon, quale piattaforma di *e-commerce* internazionale, è stata annoverata – dopo un lungo iter conclusosi con la pronuncia della Corte di Giustizia¹³¹ – tra i corrieri espresso e, quindi, intesa quale operatore postale ad ogni effetto.

In particolare, la Corte di giustizia, nella predetta pronuncia, ha definitivamente chiarito il quadro normativo di riferimento del servizio di consegna dei pacchi, sottolineando la corretta applicazione delle disposizioni contenute nella Direttiva 97/67/CE anche per quanto riguarda settori diversi da quello del servizio universale.

In altri termini, la Corte di Giustizia, richiamando precedenti pronunce, ha stabilito che i servizi forniti dai corrieri espresso rientrano tra i servizi postali e, conseguentemente, che i corrieri espresso sono operatori postali assoggettati al perimetro regolamentare.

La Corte, dunque, ha confermato la legittimità dell'inquadramento del servizio di corriere espresso nell'ambito dei servizi postali, ai sensi della “prima direttiva postale”, e la sottoposizione di tale attività all'autorizzazione generale dal momento che, benché sia possibile operare una distinzione fra il servizio universale e il servizio di corriere espresso in termini di valore aggiunto fornito ai clienti, tale circostanza non è tale da far venir meno la loro qualità di “servizi postali”.

Sotto altro profilo, poi, la medesima Corte ha rilevato che la normativa nazionale, la quale impone alle imprese di corriere espresso di disporre di una autorizzazione generale per la fornitura di servizi postali, si fonda su due esigenze essenziali: il

131 Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 31 maggio 2018 (Confetra, Aicai e altri /AGCOM e MISE, cause riunite pregiudiziali C -259/16 e C-260/16).

rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi previdenziali, da una parte, e la riservatezza della corrispondenza, dall'altra.

Sulla scorta di quanto stabilito dai giudici europei, il colosso statunitense Amazon – mediante le società Amazon Italia Logistica e Amazon Italia Trasport – ha ottenuto, nel novembre 2018, dal Ministero dello Sviluppo Economico una autorizzazione generale per l'esercizio dei servizi postali.

L'analisi delle quote di mercato del segmento pacchi per l'anno 2018, quale primo anno in cui è valutabile l'attività di Amazon, evidenzia un mercato livellato nel quale, però, il colosso statunitense presenta un differenziale di crescita, rispetto all'anno precedente, pari a 4,1%.

La legittimità dell'attività postale di Amazon, ad oggi chiarita dalla summenzionata pronuncia, è stata oggetto di un procedimento sanzionatorio dinanzi all'AGCom conclusosi con una ordinanza di ingiunzione per l'esercizio di attività postale senza titolo abilitativo¹³².

In particolare, Amazon avrebbe negato di svolgere una attività postale e, di converso, ha dichiarato di svolgere una mera attività logistica¹³³ che la renderebbe estranea al perimetro regolamentare.

La problematica oggetto del procedimento ha riguardato, in particolare, la figura dei cd. *locker* quali armadietti automatizzati che, secondo l'operatore statunitense, *“non potrebbero qualificarsi come punti di consegna e le attività svolte rappresenterebbero semplicemente delle modalità organizzative del servizio e, di conseguenza, non sarebbero condizionate al rilascio di alcun titolo abilitativo”*¹³⁴.

L'Autorità, d'altronde, dopo una attenta ricostruzione fattuale, ha qualificato i cd. *locker* quali punti di consegna facendone discendere che *“la modalità di consegna attraverso gli armadietti automatici, i c.d. locker, è attività postale e che le particolari innovazioni*

132 Cfr. AGCom Delibera N. 400/18/CONS del 25 luglio 2018.

133 Cfr. AGCom punto 38 della Delibera N. 400/18/CONS del 25 luglio 2018.

134 Cfr. AGCom punto 184 della Delibera N. 400/18/CONS del 25 luglio 2018.

*apportate al modello non variano la sostanza, né tantomeno la qualificazione e l'inquadramento di questa modalità di recapito all'interno della corrispondente fase di svolgimento del servizio postale*¹³⁵ per cui *“come previsto dalla normativa di settore, anche in relazione ad altre tipologie di invio, attraverso la giacenza ed il successivo ritiro, si completa la fase di recapito che, secondo i più volte richiamati principi, è attività postale e non può essere effettuata senza aver ottenuto l'autorizzazione richiesta”*¹³⁶.

In termini conclusivi, l'Autorità ha evidenziato come *“alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento sanzionatorio, (...) risulta evidente che le società del gruppo Amazon svolgono attività postale che si esplica sia nell'effettuazione di un servizio di giacenza gestito da Amazon Italia Service S.r.l., sia nella realizzazione di una rete preordinata allo svolgimento del servizio postale e, segnatamente, della fase di smistamento svolta da Amazon Italia Logistica S.r.l. e di consegna effettuata da Amazon Italia Transport S.r.l. utilizzando corrieri locali”*¹³⁷, sottolineando, dunque, l'effettività dell'attività posta in essere, in applicazione del principio sostanzialistico.

Tutto quanto finora osservato, in termini normativi e regolamentari, rappresenta il risultato di politiche pro-concorrenziali nonché di misure per un'effettiva apertura del mercato pubblico dei servizi postali nei confronti degli operatori economici.

In quest'ottica, dunque, appare sempre più incisiva (se non indispensabile) l'attività delle Autorità amministrative indipendenti a garanzia del mercato e della concorrenza, oltre che a tutela dei consumatori, nonché preposte alla regolamentazione e alla vigilanza del mercato postale.

Alla luce di ciò, appare ancor viva la questione se le norme che reprimono gli illeciti anticoncorrenziali siano direttamente volte alla protezione del consumatore, intesa in senso prettamente giuridico, e se, pertanto, siano

135 Cfr. AGCom punto 188 della Delibera N. 400/18/CONS del 25 luglio 2018.

136 Cfr. AGCom punto 191 della Delibera N. 400/18/CONS del 25 luglio 2018.

137 Cfr. AGCom punto 222 della Delibera N. 400/18/CONS del 25 luglio 2018.

costitutive di diritti soggettivi in capo a quest'ultimo, o se svolgano una tutela di tipo soltanto indiretto, guardando al buon funzionamento del mercato, con beneficio successivo per il consumatore¹³⁸.

138 Sul piano giuridico, la Corte di Cassazione a sezioni unite con la sentenza n. 2207 del 2005 ha scelto la prima strada, li dove ha qualificato le norme in questione come attributive di diritti soggettivi al consumatore, agevolando per questa via la tutela risarcitoria conseguente alla loro violazione. La legge n. 287 del 1990, secondo le Sezioni Unite, è legge che intende proteggere la scelta del consumatore in via diretta.

CAPITOLO III

LA REGOLAZIONE NEL MERCATO POSTALE

SOMMARIO: *1. Il Regolatore nazionale: l'AGCom – 1.1. La regolamentazione – 1.2. La vigilanza – 1.3. La tutela degli utenti – 1.4. L'attività internazionale – 2. I provvedimenti sanzionatori nel settore postale – 3. La regolazione sovranazionale*

1. Il Regolatore nazionale: l'AGCom

L'iter evolutivo che ha interessato il perimetro del servizio universale postale ha, inoltre, determinato una inevitabile modifica dei rapporti tra i soggetti interessati alla regolamentazione, alla regolazione nonché alla fornitura dello stesso.

In particolare, il legislatore europeo e nazionale, i governi e le autorità nazionali di regolamentazione hanno contribuito, ognuno a seconda delle relative competenze, allo sviluppo del mercato postale in termini di competitività, economicità ed universalità del servizio.

In origine, nel tradizionale contesto del monopolio pubblico, il Codice Postale ha affidato al Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni la competenza ad emanare tutti i provvedimenti in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni.

Successivamente, con l'emanazione della “prima direttiva postale”, la presenza/competenza statale di tipo governativo è stata ridotta sempre di più a favore di un soggetto indipendente che si occupasse della regolamentazione del settore postale.

La ratio della normativa europea, al fine di dar vita ad un mercato liberalizzato, è stata recepita dal legislatore italiano mediante il D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, che ha istituito, presso il Ministero dello sviluppo economico, l'Agenzia nazionale di

regolamentazione del settore postale quale soggetto giuridicamente distinto e funzionalmente indipendente rispetto agli operatori del settore postale¹³⁹.

In particolare, la normativa nazionale di recepimento ha prescritto che l’Agenzia “opera sulla base di principi di autonomia organizzativa, tecnico-operativa, gestionale, di trasparenza e di economicità”¹⁴⁰ svolgendo le relative funzioni con “indipendenza di valutazione e di giudizio”¹⁴¹.

All’Autorità nazionale di regolamentazione del settore postale, a ben vedere, sono state affidate molteplici competenze tra cui la definizione dell’ambito dei servizi riservati, la scelta del fornitore o dei fornitori del servizio universale, la verifica del rispetto degli obblighi connessi all’espletamento del servizio universale, la determinazione dei parametri di qualità del servizio medesimo, la promozione dell’adozione di provvedimenti intesi a realizzare l’accesso alla rete postale pubblica in condizioni di trasparenza e non discriminazione, la vigilanza sul rispetto delle norme tecniche adottate a livello comunitario da parte del fornitore del servizio universale, nonché il rilascio delle licenze individuali per l’espletamento di prestazioni singole rientranti nel servizio universale e delle autorizzazioni generali per l’effettuazione dei servizi che esulano dal campo di applicazione del servizio universale.

La “soluzione italiana”, d’altronde, non ha contribuito a realizzare la piena indipendenza auspicata a livello europeo dal momento che il Governo, tramite il Ministero delle Comunicazioni, si è posto quale regolatore del settore postale e, contestualmente, attraverso il Ministero dell’Economia e delle Finanze, ha esercitato, in qualità di azionista, funzioni di controllo e vigilanza sul gestore del servizio universale postale (cioè Poste Italiane S.p.A.).

139 Cfr. art. 2 del D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261.

140 Cfr. art. 2, comma 3 del D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261.

141 Cfr. art. 2, comma 4 del D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261.

Il paradosso italiano, come più volte contestato dal legislatore europeo, non ha assicurato il requisito dell'indipendenza sostanziale dai soggetti regolati richiesto dalla norma comunitaria, atteso che le funzioni di regolazione spettavano ad un Ministero.

Il legislatore europeo, dunque, al fine di colmare tale *vulnus*, con la “terza direttiva postale” ha manifestato nuovamente l'esigenza di attribuire tale competenza ad un organismo effettivamente indipendente, rivedendo la disciplina attuativa interna.

In particolare, la Direttiva 2008/6/CE del 20 febbraio 2008 ha disposto che *“le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero continuare a svolgere un ruolo fondamentale, in particolare negli Stati membri in cui la transizione alla concorrenza non è ancora completata. In conformità al principio della separazione delle funzioni di regolamentazione dalle funzioni operative, gli Stati membri sono tenuti a garantire l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione, assicurando così l'imparzialità delle loro decisioni. Il requisito dell'indipendenza lascia impregiudicata l'autonomia istituzionale e gli obblighi costituzionali degli Stati membri, come pure il principio della neutralità rispetto alla normativa sul regime di proprietà esistente negli Stati membri”*¹⁴².

E ancora, la necessità di individuare un soggetto indipendente è stata chiarita nella parte in cui *“ciascuno Stato membro designa una o più autorità nazionali di regolamentazione per il settore postale, giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti dagli operatori postali. Gli Stati membri che mantengono la proprietà o il controllo di fornitori di servizi postali provvedono alla piena ed effettiva separazione strutturale delle funzioni di regolamentazione dalle attività inerenti alla proprietà o al controllo”*¹⁴³.

In ambito nazionale, alla luce del rinnovato principio di indipendenza, il D.lgs. 31 marzo 2011 n. 58, ha affidato i compiti di autorità nazionale indipendente di regolazione del settore postale all'Agenzia nazionale di regolamentazione del

142 Cfr. Considerando n. 47 della Direttiva 2008/6/CE del 20 febbraio 2008.

143 Cfr. Art. 1, comma 20, della Direttiva 2008/6/CE del 20 febbraio 2008.

settore postale, configurata sul modello delle agenzie fiscali, di cui agli articoli 8 e 9 del D.lgs. n. 300/99.

Successivamente, l'articolo 21 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 – convertito dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214 – ha previsto la soppressione dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale (istituita pochi mesi prima con il decreto legislativo n. 58/2011) e il trasferimento delle relative funzioni all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCom) che ha conseguentemente istituito, nel dicembre 2012, la direzione per i servizi postali.

La mancata (o alquanto tardiva) istituzione di un'Autorità indipendente di regolazione nel settore postale è stata oggetto di una procedura di infrazione¹⁴⁴ da parte della Commissione europea alla luce del fatto che, come da sempre evidenziato dalla stessa, nei settori liberalizzati, come quello dei servizi postali, la presenza di autorità amministrative indipendenti di garanzia e vigilanza risulta fondamentale per assicurare il soddisfacimento dei bisogni degli utenti.

L'assetto organizzativo del settore, come auspicato dal legislatore europeo, è stato ridisegnato fissando l'obbligo in capo agli Stati membri di assicurare che ciascun organo di vigilanza e di garanzia possa agire in posizione d'indipendenza¹⁴⁵.

L'AGCom, quale Autorità amministrativa indipendente, è accompagnata da una serie di garanzie di indipendenza che riguardano: i requisiti personali dei componenti, il procedimento di nomina, la durata nell'incarico (sette anni, senza possibilità di conferma), l'autonomia finanziaria, la configurazione dell'attività come indipendente, i regimi d'incompatibilità.

144 Cfr. Commissione europea, procedura di infrazione n. 2009/2149 - Disposizioni che fissano base giuridica per la regolamentazione del settore postale ed in particolare mancata istituzione di un'autorità nazionale indipendente e regolatrice dei servizi postali.

145 Cfr. Art. 3, Direttiva n. 2002/21, come modificata dalla Direttiva n. 2009/140; Corte di giustizia, sentenza 19 ottobre 2016, causa C-424/15, Garai e Almendros, c. Repubblica spagnola, § 30 (in cui si ribadisce che l'autonomia di cui gli Stati dispongono deve essere esercitata coerentemente con gli obiettivi concordati e con gli obblighi assunti).

In particolare, la legge istitutiva dell'AGCom ha stabilito che essa “*opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione*”¹⁴⁶, oltre ad aver stabilito che i componenti siano scelti tra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore.

Diversamente da quanto avviene in altri ambiti, a ben vedere, non è prevista una procedura di tipo selettivo, preceduta da un bando o da un avviso di partecipazione.

Tale modalità di scelta configura una decisione puramente discrezionale, di per sé legittima, in quanto configurabile come un atto di alta amministrazione, ovvero ad elevato tasso di discrezionalità, purché nel rispetto dei requisiti sanciti dalla legge.

In termini conclusivi, nonostante le interminabili questioni circa il fondamento giuridico delle Autorità amministrative indipendenti, è opportuno evidenziare come queste siano, nell'attuale scenario delle Pubbliche Amministrazioni, le uniche a poter garantire, in termini di *expertise* tecnica e di estraneità sostanziale dall'indirizzo politico e dal controllo dell'esecutivo, una efficace attività di regolazione, vigilanza e controllo su *domaines sensibles*.

Alla luce dell'attuale assetto normativo, dunque, le funzioni di regolamentazione e vigilanza sono state interamente devolute all'AGCom, oltre alla tutela degli utenti e all'attività internazionale.

1.1. La regolamentazione

La funzione di regolamentazione del servizio postale rappresenta una competenza fondamentale in capo all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni anche alla luce del processo, oramai completato, di liberalizzazione del mercato postale.

146 Cfr. Articolo 1, comma 1, Legge 31 luglio 1997, n. 249.

In particolare, l'Autorità determina le tariffe dei servizi nei settori regolamentati, predispone i provvedimenti regolamentari in materia di accesso alla rete postale e ai relativi servizi, verifica il costo netto del servizio universale sostenuto da Poste Italiane S.p.A., anche per definire la misura dell'eventuale contribuzione degli operatori postali al fondo di compensazione.

Non meno rilevanti sono, inoltre, le competenze relative alla definizione degli standard di qualità dei servizi postali e quelle concernenti i requisiti per il rilascio dei titoli abilitativi per operare nel mercato postale (licenze individuali e autorizzazioni generali).

In primo luogo, per quanto riguarda la determinazione dei prezzi dei servizi postali rientranti nel servizio universale, l'Autorità deve perseguire l'obiettivo di fissare tariffe correlate ai costi, trasparenti, non discriminatorie ed abbordabili.

L'AGCom, inoltre, a distanza di un anno dalla designazione quale regolatore del settore postale, con la delibera n. 728/13/CONS del 19 dicembre 2013, ha stabilito, secondo un principio di adeguata flessibilità, gli obblighi di controllo dei prezzi (determinando le tariffe massime dei servizi rientranti nel servizio universale postale), di contabilità dei costi, di separazione contabile, di applicazione del principio di non discriminazione.

In particolare, l'Autorità ha fissato il principio per cui la determinazione dei prezzi deve avvenire *“a condizioni e termini equi e ragionevoli evitando che i prezzi praticati siano discriminatori.”*¹⁴⁷

Quanto agli obblighi di contabilità dei costi e separazione contabile dei servizi postali, nella medesima delibera, è stato disposto che *“Poste Italiane predispone un sistema di contabilità dei costi che evidenzia, per ciascun servizio la natura di costo, le attività di rete disaggregate in raccolta, accettazione singola e multipla, smistamento in entrata/uscita, trasporto primario/secondario, distribuzione, recapito e giacenza. Le nature di costo sono distinte*

147 Cfr. artt. 7 e ss. della Delibera AGCom n. 728/13/CONS del 19 dicembre 2013.

*in costi diretti, congiunti e comuni. Ciascuna categoria dei costi diretti, congiunti e comuni è distinta in costi fissi e variabili rispetto ai volumi di traffico postale. Il sistema di contabilità dei costi è in grado di fornire costi unitari classificati da un lato per natura, causalità diretta, congiunta, comune, variabilità al traffico e, dall'altro, per risorsa di rete disaggregata in raccolta, accettazione singola e multipla, smistamento in entrata/uscita, trasporto primario e secondario, distribuzione, recapito e giacenza*¹⁴⁸.

Per quanto riguarda, invece, l'applicazione del principio di non discriminazione, l'Autorità – mediante un significato bivalente dello stesso in termini “interni” ed “esterni” – ha stabilito che *“nell’offerta di ciascun servizio postale, Poste Italiane applica – ai soggetti terzi (persone fisiche e giuridiche), alle proprie funzioni commerciali, alle società controllate, collegate e controllanti – condizioni tecniche ed economiche equivalenti in circostanze equivalenti”*¹⁴⁹ evidenziando, inoltre, che *“sono considerate discriminatorie, tutte le pratiche di prezzo tra loro incoerenti”*¹⁵⁰ e *“tutte le condizioni e termini tra loro incoerenti”*¹⁵¹.

La struttura tariffaria, come delineata dalla predetta Delibera, è stata poi modificata dall'Autorità, nel corso del 2015, mediante una serie di aggiornamenti legislativi.

In particolare, è stato reintrodotta il servizio di posta ordinaria e sono state determinate le nuove tariffe, con la finalità di definire i costi del servizio universale in modo coerente con i mutati bisogni dei cittadini, consentendo, nel contempo, una maggiore flessibilità nel modulare l'offerta e la possibilità di introdurre nuove formule più rispondenti alla minore domanda di servizi tradizionali¹⁵².

In secondo luogo, per quanto riguarda le competenze in merito all'accesso alla rete e in materia di titoli abilitativi, l'Autorità ha dovuto incentivare dinamiche competitive connesse alla contestuale apertura del mercato.

148 Cfr. art. 5, comma 6, della Delibera AGCom n. 728/13/CONS del 19 dicembre 2013.

149 Cfr. art. 4, comma 1, della Delibera AGCom n. 728/13/CONS del 19 dicembre 2013.

150 Cfr. art. 4, comma 4, della Delibera AGCom n. 728/13/CONS del 19 dicembre 2013.

151 Cfr. art. 4, comma 5, della Delibera AGCom n. 728/13/CONS del 19 dicembre 2013.

152 Cfr. Delibera AGCom n. 396/15/CONS del 25 giugno 2015.

Parimenti ad altri mercati a rete, anche quello postale, nonostante significativi ritardi, ha visto una traslazione dal regime di monopolio verso un'economia di mercato.

La questione dell'accesso alla rete, infatti, richiede l'attuazione di misure pro-competitive per consentire l'ingresso di nuove imprese sul mercato.

Tra gli interventi regolamentari più rilevanti da parte dell'Autorità, al riguardo, va menzionato il provvedimento adottato con la delibera n. 384/17/CONS, "Riesame delle previsioni in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura di Poste Italiane", che, sulla scorta dell'impianto della precedente delibera n. 728/13/CONS, ha confermato l'obbligo per Poste Italiane di negoziare con gli operatori concorrenti condizioni di accesso eque e ragionevoli, anche se ad un solo livello di rete, corrispondente ai così detti "Centri di meccanizzazione postale".

In particolare, nel caso in cui gli operatori alternativi chiedano accesso nelle aree di recapito in cui è presente solo la rete di Poste Italiane (tecnicamente definite "aree EU2" corrispondenti ad aree con bassa densità abitativa in cui, quindi, è economicamente meno sostenibile per i concorrenti fornire il recapito con rete propria), l'Autorità ha previsto che le tariffe applicate da Poste debbano essere orientate ai costi pertinenti ed effettivamente sostenuti ed opportunamente efficientati¹⁵³.

Nella medesima deliberazione, l'Autorità ha previsto disposizioni relative agli altri elementi dell'infrastruttura di Poste Italiane, mediante obblighi di trasparenza in capo all'ex monopolista sull'organizzazione dei codici di avviamento postale, prevedendo a carico dello stesso l'obbligo di comunicare, con un preavviso di sessanta giorni, mediante il proprio portale web, le modifiche che intende apportare al sistema dei CAP¹⁵⁴.

153 Cfr. art. 1, comma 2, della Delibera AGCom n. 384/17/CONS del 5 ottobre 2017.

154 Cfr. art. 3, della Delibera AGCom n. 384/17/CONS del 5 ottobre 2017.

Infine, per assicurare il rispetto del principio di non discriminazione ed il contenimento di possibili fenomeni di compressione dei margini ("*margin squeeze*"), la delibera ha previsto che le offerte di servizi di recapito di invii multipli formulate da Poste Italiane per i grandi clienti (es. banche, gestori di utilities, pubblica amministrazione) nell'ambito di gare ad evidenza pubblica o richieste di offerta private di valore superiore a 500 mila euro siano sottoposte ad un test di replicabilità sui prezzi¹⁵⁵.

Come chiarito dall'Autorità, la finalità è quella di verificare la replicabilità di tali offerte da parte dei concorrenti, assumendo l'ipotesi di un concorrente che per offrire servizi ai propri clienti finali deve avvalersi in una certa misura della rete di Poste Italiane.

In particolare, è stato specificato che *“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”*¹⁵⁶.

Quanto, invece, alla regolamentazione in materia di titoli abilitativi, l'AGCom, in una fase iniziale, ha aggiornato la regolamentazione vigente, allineandola alle previsioni della Direttiva 2008/6/CE, trasposta nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo del 31 marzo 2011, n. 58.

Successivamente, l'Autorità ha ridefinito profondamente la materia, dal momento che ha delineato in modo più stringente, i requisiti necessari per il rilascio dei titoli

155 Cfr. art. 4, della Delibera AGCom n. 384/17/CONS del 5 ottobre 2017.

156 Cfr. par. 128 della Delibera AGCom n. 384/17/CONS del 5 ottobre 2017.

abilitativi ed ha meglio specificato gli obblighi da rispettare nell'esercizio dell'attività¹⁵⁷.

In particolare, alcuni, ma significativi, obblighi sono stati imposti indistintamente a tutti i soggetti operanti sul mercato (compresi i corrieri espresso) sulla base di un orientamento fondato sull'interpretazione dell'art. 9 della “terza direttiva postale”.

In termini esemplificativi, la deliberazione ha fissato tre tipologie di obblighi connessi al rilascio della licenza individuale¹⁵⁸ ed al conseguimento dell'autorizzazione generale¹⁵⁹: obblighi essenziali di carattere generale, obblighi a tutela dell'utente e obblighi informativi.

La conformità alla normativa dell'Unione europea di tale orientamento, nonché la legittimità di alcuni aspetti fondamentali, è stata autorevolmente riconosciuta dalla Corte di giustizia e confermata dalle previsioni del regolamento UE sulla consegna dei pacchi.

Sempre in materia di requisiti per il rilascio dei titoli abilitativi e di obblighi da rispettare nell'esercizio dell'attività, l'Autorità ha regolamentato, disciplinando anche i dettagli operativi, il servizio di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada¹⁶⁰.

In tal modo è stata data piena attuazione alla completa liberalizzazione del mercato disposta dalla legge annuale per il mercato e la concorrenza¹⁶¹ che ha abrogato, a decorrere dal 10 settembre 2017, del regime di esclusiva in favore di Poste Italiane, consentendo l'avvio operativo del servizio da parte degli operatori interessati.

157 Cfr. Delibera n. 129/15/CONS del 11 marzo 2015.

158 Cfr. art. 6 del Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali quale Allegato A alla Delibera n. 129/15/CONS del 11 marzo 2015.

159 Cfr. art. 11 del Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico dei servizi postali quale Allegato A alla Delibera n. 129/15/CONS del 11 marzo 2015.

160 Cfr. Delibera AGCom n. 77/18/CONS del 20 febbraio 2018.

161 Cfr. Legge 4 agosto 2017, n. 124.

Quanto, infine, alla competenza in materia di servizio universale, l'Autorità è preposta alla verifica del calcolo del costo netto oltre ad assicurare la tutela dell'utente.

Nel primo caso, Poste Italiane trasmette ogni anno all'Autorità, che poi procede a una verifica, il costo sostenuto per la fornitura dei servizi rientranti nel servizio universale ad un prezzo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Secondo quanto previsto dal nostro ordinamento, il costo netto del servizio universale postale può essere finanziato dal bilancio dello Stato e da un apposito fondo di compensazione, cui contribuiscono gli operatori postali.

In particolare, per il calcolo del costo netto del servizio universale postale l'Autorità utilizza la metodologia del “*Profitability cost approach*”¹⁶²: il costo è calcolato come differenza tra il risultato d'esercizio dell'operatore designato per la fornitura del servizio universale ed il risultato d'esercizio che lo stesso operatore conseguirebbe nell'ipotesi in cui non fosse soggetto agli obblighi di servizio universale.

Il fornitore designato è, dunque, compensato non solo delle perdite nette ma anche dei mancati profitti per la fornitura del servizio universale, dal momento che sono presi in considerazione, nel caso sussistano, eventuali vantaggi intangibili e commerciali.

Nel secondo caso, circa la tutela dell'utente del servizio universale, l'Autorità, in sede di approvazione delle condizioni generali di servizio che disciplinano le modalità di erogazione del servizio alla clientela, ha introdotto maggiori garanzie in termini di informazione e trasparenza oltre ad aver raddoppiato il periodo di giacenza gratuita degli invii non recapitati.

L'Autorità ha, inoltre, introdotto misure a tutela degli utenti residenti nelle zone remote o disagiate (ad esempio comuni montani, scarsamente abitati ed isole con

¹⁶² La metodologia è fissata a livello europeo dalla Direttiva 2008/6/CE.

un solo presidio postale), imponendo a Poste Italiane S.p.A., quale Fornitore universale, obblighi di comunicazione nei confronti degli utenti e di interlocuzione con gli enti locali interessati.

Infine, in tema di recapito a giorni alterni, l'AGCom ha adottato misure al fine di limitare il possibile disagio per l'utenza.

A tale scopo, oltre ad aver stabilito un approccio graduale nell'attuazione, ha definito i criteri per individuare i Comuni interessati, ha fissato obblighi di informazione a favore degli utenti e dei Comuni e ha previsto poteri inibitori dell'ulteriore attuazione del nuovo modello in presenza di scostamenti rilevanti relativi alla qualità del servizio o agli obiettivi di contenimento dei costi previsti.

1.2. La vigilanza

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni esercita, inoltre, un'attività di vigilanza nel settore postale sul rispetto degli obblighi cui sono tenuti i fornitori dei servizi postali.

In particolare, la vigilanza in materia di tariffe, di parità di accesso e di servizio universale, quali tematiche fondamentali nel processo di liberalizzazione del mercato postale avviato con le direttive comunitarie, rappresentano le principali attività in materia di vigilanza.

Come per tutte le Autorità amministrative indipendenti di regolamentazione, anche per l'AGCom è stato riconosciuto un potere sanzionatorio penetrante ed esteso¹⁶³.

Sono infatti previste sanzioni per la violazione di obblighi derivanti dal titolo abilitativo rilasciato ai soggetti che operano nel mercato (obblighi relativi al

163 Complessivamente nel 2015 sono state irrogate sanzioni per un importo pari a circa 800.000 euro, di cui circa 300.000 euro a Poste Italiane. Nel 2016 e inizio 2017, sono state irrogate sanzioni nel mercato dei servizi postali per un importo pari a circa 940.000 euro, di cui 710.000 euro a Poste Italiane, 193.000 a GLS e 37.000 ad altri operatori minori.

servizio universale, alla licenza individuale, all'autorizzazione generale), per la mancata comunicazione, nei termini e con le modalità prescritte, dei documenti, dei dati e delle notizie richieste dall'Autorità e per la non ottemperanza agli ordini e alle diffide impartite.

È stato previsto, inoltre, che in caso di gravi e reiterate violazioni degli obblighi inerenti alle licenze e alle autorizzazioni, l'Autorità può proporre al Ministero per lo sviluppo economico la revoca dei titoli abilitativi.

In termini schematici, la vigilanza dell'AGCom si declina attraverso le seguenti attività: monitoraggio, controllo e verifica sul rispetto degli *standard* di qualità del servizio postale universale (rispetto dei parametri di qualità, da una parte, e rispetto dei criteri di distribuzione dei punti di accesso del servizio universale, dall'altra); vigilanza sull'assolvimento degli obblighi a carico del fornitore del servizio universale e su quelli derivanti da licenze e autorizzazioni; attività di analisi sullo svolgimento del servizio universale affidato a Poste Italiane ai fini della verifica quinquennale sull'affidamento svolta dal Ministero dello sviluppo economico; analisi e monitoraggio dei mercati postali, con particolare riferimento ai prezzi dei servizi, anche mediante l'istituzione di un apposito osservatorio; vigilanza in materia tariffaria in particolare sull'obbligo di *equivalence* verso gli utenti *business* e verso gli eventuali fornitori di servizio universale; monitoraggio sulle condizioni applicate in sede di negoziazione individuale da parte del fornitore del servizio universale.

In particolare, per quanto riguarda la verifica del rispetto degli obiettivi di qualità previsti per la fornitura dei prodotti postali inclusi nel servizio universale¹⁶⁴, l'Autorità adotta, nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità valutati con cadenza annuale, le necessarie misure correttive.

¹⁶⁴ La cui competenza è prevista dall'art. 12, comma 4 del Decreto Legislativo 22 luglio 1999 n. 261.

L'AGCom, con delibera n. 396/15/CONS del 25 giugno 2015, ha fissato i nuovi obiettivi statistici di qualità stabilendo che per la posta ordinaria è pari a quattro giorni lavorativi successivi a quello d'inoltrato nella rete postale nel 90% dei casi, mentre per la posta prioritaria è pari ad un giorno lavorativo successivo a quello di inoltrato nella rete postale per almeno l'80% degli invii.

Nella medesima deliberazione, è stato osservato che *“Poste Italiane è chiamata ad individuare modalità operative di esecuzione del servizio universale che – tenuto conto dello sviluppo tecnologico e digitale, nonché coerentemente con gli obiettivi di qualità di ciascun servizio – consentano di assicurare l'ottimizzazione dei processi”*, oltre ad aver stabilito che *“l'offerta e qualità del servizio postale universale, le cui esigenze mutano in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, costituiscono il parametro di riferimento cui adeguare i livelli di servizio, finalità quest'ultima che – unitamente alla necessità ed urgenza di consentire agli utenti di usufruire di ulteriori servizi postali universali – funge da guida per l'Autorità all'atto di deliberare nuovi obiettivi statistici di qualità e una nuova determinazione delle tariffe degli invii di posta prioritaria e degli altri servizi universali”*¹⁶⁵.

Quanto, invece, ai punti di accesso alla rete postale, l'Autorità ha dato attuazione a quanto previsto dal legislatore, che fa espresso riferimento alle aree geografiche remote del territorio nazionale, quali le “isole minori” e le “zone rurali e montane”, individuandole come “situazioni particolari” meritevoli di specifica considerazione nell'ambito del servizio postale universale¹⁶⁶.

In particolare, al fine di garantire un livello di servizio adeguato in tali aree, la delibera introduce specifici divieti di chiusura di uffici postali.

Tali divieti, di cui Poste Italiane dovrà tener conto nella redazione del piano annuale di razionalizzazione degli uffici postali, prevedono particolari garanzie per i Comuni che si caratterizzano per la natura prevalentemente montana del

165 Cfr. punto n. 4 della Delibera n. 396/15/CONS del 25 giugno 2015.

166 Cfr. Delibera n. 342/14/CONS del 26 giugno 2014.

territorio e per la scarsa densità abitativa (dati demografici e classificazioni ISTAT) e per le isole minori in cui sia presente un unico presidio postale.

Come chiarito dall’Autorità, il criterio guida per la distribuzione degli uffici postali è costituito, in base alla normativa vigente, *“dalla distanza massima di accessibilità al servizio, espressa in km percorsi dall’utente per recarsi al presidio più vicino. Sono fissate diverse soglie di copertura, tutte riferite alla popolazione residente sull’intero territorio nazionale. In particolare, “il fornitore del servizio universale assicura: un punto di accesso entro la distanza massima di 3 km dal luogo di residenza per il 75% della popolazione; un punto di accesso entro la distanza massima di 5 km dal luogo di residenza per il 92,5% della popolazione; un punto di accesso entro la distanza massima di 6 km dal luogo di residenza per il 97,5% della popolazione”¹⁶⁷.*

A ben vedere, le suddette previsioni, dettate dalla necessità di garantire la fruizione del servizio universale anche in situazioni caratterizzate da bassi volumi di domanda ed alti costi di esercizio, sono in parte controbilanciate, al fine di consentire il perseguimento degli obiettivi di contenimento degli oneri del servizio universale previsti dal Contratto di programma, da una riduzione dell’orario di apertura minimo, da tre giorni e 18 ore settimanali a due giorni e 12 ore settimanali, che riguarderà un numero limitato di uffici: uffici postali che siano presidio unico di Comuni con popolazione residente inferiore a 500 abitanti, a condizione che in prossimità (entro 3 km di distanza) vi sia un ufficio che, nei restanti giorni lavorativi della settimana, assicuri alla popolazione locale la fruizione dei servizi postali.

Secondo quanto stabilito dal vigente Contratto di programma, l’orario minimo di 2 giorni e 12 ore settimanali, include, non solo il tempo in cui è consentito l’accesso del pubblico ai locali, ma anche il tempo necessario a svolgere le operazioni che necessariamente precedono e seguono l’effettiva operatività

167 Cfr. punto n. 6 della Delibera n. 342/14/CONS del 26 giugno 2014.

dell'ufficio, operazioni che complessivamente non possono superare il limite di un'ora al giorno.

Come noto, il Fornitore universale eroga, accanto a servizi puramente postali, anche attività finanziarie e di bancoposta per i quali è equiparata ad una banca.

Le attività di bancoposta e finanziarie (disciplinate dal D.P.R. 14 settembre 2001, n. 144) sono quindi esercitate da Poste Italiane nel rispetto delle disposizioni del TUB (Testo Unico Bancario) e del TUF (Testo Unico della Finanza) che regolano l'esercizio delle stesse attività da parte di banche, SIM e altri intermediari vigilati.

I poteri di controllo e di vigilanza su Poste Italiane per l'attività finanziaria e di bancoposta sono quindi esercitati dalle autorità competenti per il settore bancario e non dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

I servizi bancari e finanziari svolti da Poste Italiane non rientrano pertanto nelle competenze in materia di regolazione e vigilanza sul settore dei servizi postali, delineate dall'art. 2, commi 4 e 5 del D.Lgs. n. 261/1999 (in attuazione della Direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio) e attribuite all'AGCom ai sensi dell'art. 21 del Decreto-legge n. 201/2011.

1.3. La tutela degli utenti

La natura composita del settore postale, in termini di convivenza tra istanze privatistiche di liberalizzazione ed esigenze pubblicistiche di universalità, è rinvenibile nella competenza, affidata all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di tutela degli utenti.

Nel quadro di liberalizzazione del mercato interno dei servizi postali, infatti, è stato affidato all'AGCom il compito di garantire la tutela degli utenti per gli

eventuali disservizi imputabili a violazione degli obblighi posti a carico dei fornitori del servizio postale.

In particolare, è stato disposto l'obbligo in capo a ciascun fornitore del servizio postale di adottare procedure per la gestione dei reclami e procedure conciliative in sede locale uniformate ai principi comunitari, oltre a prefigurare un sistema di rimborso o compensazione nel caso in cui il fornitore sia chiamato a rispondere del disservizio lamentato.

Qualora l'esito delle suddette procedure non risulti in linea con le esigenze dell'utente, in capo a quest'ultimo si configura la facoltà di interpellare l'Autorità mediante la compilazione di un apposito documento denominato "Formulario CP".

In altri termini, il "Formulario CP" è uno strumento di conciliazione messo a disposizione degli utenti al fine di definire una controversia sorta con il Fornitore di servizi postali mediante l'attivazione di una apposita procedura conciliativa.

In particolare, si prescrive che l'utente, al fine di attivare la procedura dinanzi all'AGCom¹⁶⁸, non debba aver già adito l'Autorità giudiziaria o un organismo di mediazione previsto dal decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 e, contestualmente, debba aver completato la procedura di fronte al proprio operatore (presentazione del reclamo e successiva fase di conciliazione).

Tranne i casi di archiviazione per improcedibilità, inammissibilità o manifesta infondatezza dell'istanza, il procedimento di definizione della controversia verrà avviato entro trenta giorni dalla ricezione dell'istanza di parte.

Il procedimento di conciliazione, nel rispetto dei principi propri dell'attività amministrativa di trasparenza e di partecipazione, fissa un termine (trenta giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento) entro cui l'utente ed il fornitore possono inviare eventuali osservazioni e, nel caso sia necessario alla definizione

168 Il termine per attivare la procedura dinanzi all'AGCom è di novanta giorni dalla data di conclusione della procedura di conciliazione dinanzi al fornitore del servizio postale.

della controversia, essere convocati dal responsabile del procedimento con un preavviso di almeno quindici giorni per una audizione.

Il procedimento si conclude entro centocinquanta giorni dal ricevimento dell'istanza, ferma la facoltà di sospensione di tale termine, per un massimo di trenta giorni, nei casi in cui il responsabile del procedimento disponga, su istanza di parte o d'ufficio, l'acquisizione di documenti, perizie o altri elementi conoscitivi utili alla corretta definizione della controversia.

Infine, nel caso in cui l'istanza dell'utente risultasse fondata, la controversia sarà definita imponendo all'operatore di corrispondere le spese e gli indennizzi previsti da disposizioni normative, da delibere dell'Autorità, dal contratto o dalle carte dei servizi.

Il summenzionato procedimento, quale configurazione della tutela amministrativa, non preclude la facoltà dell'utente di adire l'autorità giudiziaria, quale configurazione della tutela giurisdizionale, o di attivare meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie, quale strumento giustiziale.

Nell'ottica di una piena trasparenza, il fornitore del servizio universale e le imprese che forniscono servizi postali sono tenuti a rendere pubbliche, con cadenza annuale, le informazioni relative al numero dei reclami pervenuti ed il modo in cui gli stessi sono stati gestiti.

La tutela dell'utenza, inoltre, trova una ulteriore garanzia nella prescrizione per cui ciascun fornitore del servizio postale è tenuto ad adottare una Carta della qualità dei servizi prestati ed a renderla conoscibile agli utenti, per fornire agli stessi le indicazioni utili per l'esercizio dei loro diritti nel caso di riscontrato disservizio postale.

Analogamente, per quanto riguarda i servizi postali compresi nel servizio universale, il fornitore universale è tenuto a informare, con cadenza almeno annuale, gli utenti ed i fornitori di servizi postali in merito alle caratteristiche dello

stesso, con specifico riguardo alle condizioni generali di accesso ai servizi, ai prezzi ed al livello di qualità praticati.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in materia di tutela dell'utenza, ha adottato una delibera¹⁶⁹ per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi contenente, oltre all'enunciazione dei principi fondamentali che devono essere seguiti nella stesura delle carte, nella gestione dei rapporti con gli utenti e nell'erogazione dei servizi postali, anche disposizioni in materia di informazione all'utenza, offerta e pagamento dei servizi, segnalazioni, reclami e procedure di conciliazione, assistenza, qualità dei servizi, rimborsi e indennizzi.

In altri termini, i fornitori di servizi postali sono tenuti a rispettare nei confronti degli utenti i principi di trasparenza, obiettività, equità e imparzialità al fine di assicurare che i servizi offerti siano erogati in modo regolare e continuo, assicurando l'eguaglianza di trattamento degli utenti e indicando ogni forma di fruizione differenziata per particolari categorie di utenti¹⁷⁰.

In particolare, l'Autorità ha stabilito che *“gli utenti hanno diritto a un'informazione completa circa le modalità giuridiche, economiche e tecniche di prestazione dei servizi”*¹⁷¹ precisando le attività cui i fornitori di servizi postali sono tenuti, ovvero: *“presentare, in modo chiaro, esatto e completo, i contenuti del servizio, i termini e le modalità di erogazione, nonché i prezzi applicati e, laddove previsto, i periodi minimi contrattuali, le condizioni per il rinnovo e il recesso; descrivere le effettive condizioni tecniche di utilizzo e funzionamento del servizio, nonché le relative caratteristiche e prestazioni tecniche; fornire, su richiesta, le informazioni in merito a norme in base alle quali sono forniti i servizi postali e le prestazioni supplementari; informare gli utenti della facoltà di presentare reclamo e, successivamente, eventuale istanza di conciliazione, indicando, in modo chiaro, trasparente e*

169 Cfr. Delibera AGCom n. 413 /14/CONS del 29 luglio 2014.

170 Cfr. art. 3 dell'Allegato A alla Delibera AGCom n. 413 /14/CONS del 29 luglio 2014.

171 Cfr. art. 4, comma 1, dell'Allegato A alla Delibera AGCom n. 413 /14/CONS del 29 luglio 2014.

*semplice, l'accesso a tali procedure, nonché della facoltà di chiedere all'Autorità di risolvere la controversia secondo quanto previsto dalla delibera n. 184/13/CONS*¹⁷².

La medesima deliberazione, inoltre, ha determinato un'ulteriore garanzia a tutela dell'utenza nella misura in cui *“i fornitori di servizi postali garantiscono un servizio di assistenza, adeguato alle esigenze degli utenti, per segnalare disservizi, ottenere informazioni sulle caratteristiche e sui prezzi dei servizi forniti, sulle modalità di fatturazione, sulle procedure di reclamo e di conciliazione”*¹⁷³.

Tra le precisazioni riguardanti la tutela dell'utente, infine, si annoverano ulteriori due determinazioni in termini di qualità dei servizi e rimborsi ed indennizzi.

In particolare, quanto alla qualità dei servizi, l'Autorità ha precisato che *“i fornitori di servizi postali sono tenuti a: esplicitare, (...) gli indicatori di qualità dei servizi, le relative definizioni e i metodi di misurazione, i relativi standard generali e specifici per ciascun anno solare di riferimento, informandone l'Autorità entro la fine dell'anno precedente a quello di riferimento; pubblicare una relazione contenente gli indicatori di qualità dei servizi, i metodi di misurazione, gli standard generali fissati per tali indicatori e i relativi risultati raggiunti nell'anno solare; indicare gli standard di qualità per ciascun prodotto postale, fornendo le specifiche relative al territorio nazionale e a quello transfrontaliero, intracomunitario ed extracomunitario, specificando anche eventuali ulteriori differenziazioni geografiche e territoriali”*¹⁷⁴.

Quanto, invece, agli strumenti di ristoro, l'AGCom ha inteso fissare in modo puntuale le modalità e le tempistiche per consentire all'utente di richiedere ed ottenere eventuali rimborsi e/o indennizzi in conseguenza degli inadempimenti contrattuali e/o del mancato rispetto degli standard di qualità in capo al fornitore.

In particolare, è stato stabilito che *“i fornitori di servizi postali, anche se si avvalgono di soggetti terzi, fissano e indicano nelle carte dei servizi e nella documentazione relativa alle*

172 Cfr. art. 4, comma 3, dell'Allegato A alla Delibera AGCom n. 413 /14/CONS del 29 luglio 2014.

173 Cfr. art. 8, dell'Allegato A alla Delibera AGCom n. 413 /14/CONS del 29 luglio 2014.

174 Cfr. art. 9, dell'Allegato A alla Delibera AGCom n. 413 /14/CONS del 29 luglio 2014.

*modalità di pagamento, i casi di indennizzo a richiesta e di indennizzo automatico e i relativi importi che devono essere univocamente determinabili e proporzionati*¹⁷⁵ e che gli stessi “sono tenuti a corrispondere l'indennizzo entro sessanta giorni”¹⁷⁶.

Tali strumenti di ristoro, determinati dall'Autorità nella direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi e configuranti una tutela amministrativa, non escludono la possibilità per l'utente di chiedere in sede giurisdizionale il risarcimento dell'eventuale ulteriore danno subito.

Quanto finora osservato evidenzia come lo sviluppo di un sistema non può avvenire a danno dei cittadini, che, per primi, devono poter beneficiare delle accresciute possibilità offerte dalla concorrenza.

Per tale ragione, l'Autorità vigila affinché i diritti degli utenti siano pienamente garantiti al fine di evitare che una maggiore quantità di operatori presenti sul mercato possa corrispondere ad una peggiore qualità dei servizi resi.

L'Autorità promuove, infine, iniziative verso la collettività con l'obiettivo di diffondere la conoscenza delle condizioni di uso dei servizi così da assicurare la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di scelte migliori e consapevoli da parte degli utenti.

Compito dell'Autorità è, anche, quello di tutelare l'erogazione dei servizi essenziali per l'utenza e di vigilare che gli stessi siano erogati nel rispetto dei principi europei e nazionali in termini di eguaglianza e non discriminazione.

Nello svolgimento di tali funzioni, l'AGCom ha poteri di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, di accesso e di ispezione.

In particolare, l'AGCom può intervenire direttamente nelle controversie insorte tra utenti e fornitori dei servizi, da una parte, ordinando agli operatori la

175 Cfr. art. 10, comma 2, dell'Allegato A alla Delibera AGCom n. 413 /14/CONS del 29 luglio 2014.

176 Cfr. art. 10, comma 3, dell'Allegato A alla Delibera AGCom n. 413 /14/CONS del 29 luglio 2014.

cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, dall'altra, imponendo loro la corresponsione di indennizzi.

In conclusione, l'Autorità ha il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie, e, in caso di violazioni particolarmente gravi o reiterate, può disporre la sospensione dell'attività di impresa ovvero la revoca della licenza o delle autorizzazioni.

1.4. L'attività internazionale

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in quanto Regolatore indipendente del settore postale, partecipa ai lavori e alle attività internazionali e rappresenta l'Italia presso gli organismi di settore dell'Unione europea.

Il Gruppo dei Regolatori Europei per i Servizi Postali “*European Regulators Group for Postal Services*”¹⁷⁷ (ERGP) è l'organismo europeo composto dalle autorità indipendenti di regolazione dei mercati nazionali dei servizi postali.

In particolare, il suddetto organismo, di natura consultiva, esercita funzioni di supporto tecnico alle istituzioni europee e, parallelamente, di coordinamento tra le autorità di regolazione degli Stati membri in materia di contabilità regolatoria, di calcolo del costo netto del servizio universale, di soddisfazione degli utenti e di condizioni di accesso alla rete postale.

L'attività del gruppo dei regolatori europei (ERGP) ha riguardo, quindi, all'individuazione e alla condivisione di pratiche virtuose nella regolamentazione, nella vigilanza e nella tutela degli utenti del settore postale.

In termini schematici, all'ERGP sono affidati compiti tecnici di natura consultiva nella misura in cui: consiglia e assiste la Commissione nell'opera di consolidamento del mercato interno dei servizi postali; consiglia e assiste la

¹⁷⁷ L'ERGP è stato istituito con la Decisione della Commissione Europea del 10 agosto 2010 (2010/C 217/07).

Commissione su qualsiasi questione relativa ai servizi postali che rientri nella sua competenza; consiglia e assiste la Commissione per quanto riguarda lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali e l'applicazione coerente in tutti gli Stati membri del quadro di regolamentazione dei servizi postali; effettua, di concerto con la Commissione, ampie consultazioni aperte e trasparenti dei partecipanti al mercato, dei consumatori e degli utenti finali.

In primo luogo, è opportuno osservare come il Gruppo di regolatori europei abbia elaborato una c.d. *Community Postal Policy*, al fine di individuare *best practices* e consentire un confronto tra le Autorità di regolazione dei diversi Stati membri, i quali presentano differenti esigenze dettate dalle specifiche condizioni di mercato. La “politica postale” ha riguardo ad una serie di posizioni e linee guida condivise a livello europeo su determinati aspetti del settore postale tra cui: la regolamentazione contabile, la regolamentazione dei prezzi, l’allocazione dei costi, la qualità del servizio, la gestione dei reclami e la tutela dei consumatori, nonché l’accesso alla rete postale e alle infrastrutture al fine di tutelare la libera concorrenza¹⁷⁸.

Come più volte osservato, l'obiettivo della politica postale europea è quello di assicurare dei servizi postali economici, continuativi e di alta qualità, garantendo una fornitura per almeno cinque giorni lavorativi alla settimana su tutto il territorio europeo.

Gli obiettivi principali della politica postale dell'UE, ad oggi, sono: garantire servizi postali universali di alta qualità per consumatori e imprese a prezzi accessibili; migliorare la qualità dei servizi, in particolare per quanto riguarda i tempi di instradamento; istituire autorità nazionali di regolamentazione indipendenti che dispongano di risorse sufficienti e siano incaricate della

178 Il mercato postale è stato gradualmente aperto alla concorrenza ed è stato completamente liberalizzato dal gennaio del 2013.

regolamentazione postale (supervisione, statistiche, autorizzazioni, controllo tariffario, contabilità, procedure di reclamo).

La Commissione europea, inoltre, ha più volte osservato come un ampio coinvolgimento delle parti interessate sia essenziale in un settore, come quello postale, ad alta intensità di lavoro fondamentale per la società, i cittadini e le imprese.

In particolare, le principali parti interessate nel settore postale, quali autorità nazionali di regolamentazione, operatori postali nazionali (ossia i fornitori del servizio universale), altri operatori postali (compresi gli operatori espressi), nuovi operatori del mercato postale, utenti/consumatori, parti sociali e ministeri nei paesi dell'UE, assicurano un contributo fondamentale nelle attività dell'ERGP attraverso le cd. *Public consultations*.

In secondo luogo, dal punto di vista operativo, per garantire che il lavoro sia pertinente, trasparente ed efficiente, il Gruppo dei regolatori europeo ha adottato, già dal 2017, una strategia di pianificazione del proprio lavoro divisa in due fasi.

Una prima fase in cui l'ERGP pubblica la strategia di medio termine da seguire per il successivo triennio, tenendo conto dei cambiamenti nei mercati postali dei diversi Stati membri e delle sue implicazioni per la strategia normativa.

Una seconda fase in cui si realizzano programmi di lavoro annuale sulla base del “*Medium Term Strategy*”, in modo da fornire consulenza alla Commissione e sostenere il lavoro delle Autorità nazionali di Regolazione al fine di attuare, in modo comune e coerente, il quadro normativo europeo per l'implementazione di un mercato interno competitivo dei servizi postali.

L'attuale *Medium Term Strategy*, riferita al periodo 2020-2022, oltre a descrivere le principali sfide e opportunità per il Settore postale europeo, individua tre pilastri strategici sui quali si concentrerà l'attività dell'ERGP¹⁷⁹.

179 Cfr. ERGP Work Programme 2020, ERGP PL II (19) 11 WP 2020.

A ben vedere, i tre pilastri strategici sono stati individuati nella: rivisitazione del settore postale; promozione di un mercato unico postale dell'UE competitivo; responsabilizzazione degli utenti finali a garanzia di un servizio universale orientato verso l'utenza.

Il primo pilastro strategico riguarda la revisione delle definizioni contenute nel settore postale in termini di unicità tra i vari Stati membri.

In particolare, è stato osservato come negli ultimi tempi siano emersi numerosi modelli “innovativi” di *business* per i servizi di consegna dei pacchi.

Secondo l'ERGP, dunque, è necessario rivedere le definizioni attualmente in vigore per avere una comprensione chiara e coerente in tutti gli Stati membri dell'UE delle definizioni, della classificazione e del quadro normativo di riferimento.

Quanto osservato risulta particolarmente importante a parere dell'ERGP al fine di evitare l'applicazione di normative diverse e per evitare potenziali distorsioni del mercato.

L'obiettivo, infatti, è quello di definire una serie di regole che garantiscano una parità di trattamento per tutti i fornitori, siano essi corrieri espresso, fornitori del servizio universale, fornitori di trasporto e logistica o piattaforme in linea.

La suddetta strategia si fonda sulla considerazione per cui i servizi postali di lettere e il servizio universale negli Stati membri si sono evoluti in modo significativo negli ultimi anni, a vantaggio di servizi a valore aggiunto, come *track and trace*, e di soluzioni ibride.

Il secondo pilastro strategico riguarda la promozione della concorrenza nel mercato unico postale dell'Unione europea.

In particolare, nell'ERGP *work programme* 2020 è stato sottolineato come le sfide di un mercato in transizione richiedano che le autorità di regolamentazione stabiliscano condizioni di parità tra i concorrenti che consentano l'emergere di servizi innovativi e promuovere un mercato postale europeo equo e competitivo.

Secondo il Gruppo di regolatori europei, dunque, è necessario, da una parte, introdurre strumenti e metodi normativi nuovi e esistenti, che monitorino costantemente l'evoluzione del mercato, dall'altra, che le Autorità nazionali di regolazione debbano avere una specifica competenza per applicare strumenti di regolamentazione competitivi come l'accesso alle reti e ai servizi postali.

Il terzo pilastro, infine, riguarda l'implementazione del potere in capo agli utenti finali in modo da garantire un utilizzo consapevole del servizio universale.

Al fine di assicurare il predetto obiettivo, l'ERGP confida nel compito affidato alle Autorità nazionali di monitorare la qualità del servizio per garantire un servizio postale di qualità specifica e per assicurare a tutti gli utenti procedure trasparenti, semplici ed economiche, in particolare nei casi di smarrimento, furto, danneggiamento o mancato rispetto degli *standard* di qualità del servizio.

La maggiore trasparenza e supervisione del mercato postale derivante dall'applicazione del Regolamento (UE) 2018/644 relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi rappresenta, inoltre, una ulteriore priorità per il Gruppo di regolatori europei.

Sul punto, l'ERGP ha osservato come le sfide derivanti dal cambiamento tecnologico nella fornitura dei servizi postali e le implicazioni per le dinamiche di mercato rappresentano punti chiave per le Autorità di regolamentazione in quanto impongono aggiustamenti per tutelare adeguatamente gli interessi dei consumatori.

In conclusione, è stato evidenziato che la sfida futura del mercato postale è rappresentata dalla regolamentazione di dinamiche proprie dell'*e-commerce*, dove è il destinatario che ordina una spedizione e paga per riceverla (direttamente o indirettamente), tuttavia è il mittente (*e-shop*) che conclude il contratto di trasporto con l'operatore postale e, per questo, ha la facoltà di scegliere il metodo di consegna, di beneficiare della tutela dei diritti derivanti dal contratto stesso o da altre disposizioni generali.

2. I provvedimenti sanzionatori nel settore postale

L'AGCom, quale Autorità di regolazione del settore postale, vigila sull'assolvimento degli obblighi derivanti da licenze e autorizzazioni ed è, a tal fine, dotata di poteri sanzionatori, potendo comminare sanzioni per la violazione di obblighi derivanti dal titolo abilitativo rilasciato ai soggetti che operano nel mercato (obblighi relativi al servizio universale, alla licenza individuale, all'autorizzazione generale), per la mancata comunicazione, nei termini e con le modalità prescritte, dei documenti, dei dati e delle notizie richieste e per la non ottemperanza agli ordini e alle diffide impartite.

L'Autorità, inoltre, può proporre la revoca dei titoli abilitativi al Ministero dello Sviluppo economico nel caso in cui gli operatori si rendano autori di gravi e reiterate violazioni degli obblighi inerenti alle licenze e alle autorizzazioni rilasciate.

Le competenze affidate all'AGCom nel settore postale, a ben vedere, consentono alla stessa di assumere non solo la veste di Autorità di regolazione in senso stretto, bensì di una Autorità multiforme.

In particolare, seppur è evidente che la tutela del mercato e della concorrenza nel settore postale non rappresenti il compito primario affidato all'Autorità, in considerazione dell'attività di tutela nei confronti dei cittadini-utenti verso la garanzia di un servizio universale, tuttavia appare evidente come i poteri esercitati dal Regolatore siano in grado di incidere, direttamente o indirettamente, sulla concorrenza e sul mercato dei servizi postali.

La principale sfida dell'Autorità, dunque, è rappresentata dal raggiungimento di un equilibrio di sistema (ovvero tra i diversi interessi in gioco), nella misura in cui debba, da una parte, vigilare sulla fornitura del servizio universale postale e, dall'altra, adottare misure che siano idonee ad assicurare il corretto sviluppo del

mercato in termini di efficienza e competitività pur garantendo l'universalità del servizio.

Appare opportuno, quindi, analizzare i più recenti provvedimenti sanzionatori, adottati sia dall'AGCom che dall'AGCM, nei confronti dei principali operatori del settore postale al fine di assicurare alla trattazione un inquadramento sistematico. In primo luogo, per quanto riguarda i dati relativi all'attività procedimentale di vigilanza e sanzione, deve evidenziarsi come l'AGCom abbia emesso, nell'anno 2020 e in riferimento al settore postale, sette provvedimenti sanzionatori e venti provvedimenti di archiviazione per intervenuta oblazione.

In particolare, dei sette provvedimenti sanzionatori adottati, quattro¹⁸⁰ hanno riguardato la violazione della *“Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi”*¹⁸¹ nella misura in cui gli operatori hanno omesso di indicare, in modo trasparente ed accessibile, la Carta dei servizi, ostacolando, di fatto, la piena fruibilità dei servizi offerti da parte dell'utenza.

È opportuno evidenziare, quindi, come l'Autorità, mediante l'imposizione di un obbligo di pubblicazione della Carta dei servizi, voglia assicurare, tra l'altro, la *“fornitura al pubblico di informazioni trasparenti che garantiscano la comprensibilità dell'informazione e della comunicazione pubblicitaria, che facilitino i processi di comparabilità dei prezzi, in relazione alla qualità dei servizi offerti, tra singoli prodotti postali del medesimo operatore ovvero da operatori diversi”*¹⁸².

In altri termini, i fornitori di servizi postali devono assicurare l'eguaglianza di trattamento degli utenti, devono adottare comportamenti ispirati a criteri di trasparenza, obiettività, equità e imparzialità, devono offrire all'utenza servizi in modo regolare, continuo e senza interruzioni, devono assicurare un'informazione completa circa le modalità giuridiche, economiche e tecniche di prestazione dei

180 Cfr. AGCom Delibera n. 24/20/CONS del 27 gennaio 2020, Delibera n. 41/20/CONS del 13 febbraio 2020, Delibera n. 71/20/CONS del 27 febbraio 2020, Delibera n. 158/20/CONS del 7 aprile 2020.

181 Cfr. Delibera AGCom del 29 luglio 2014 n. 413/14/CONS.

182 Cfr. art. 2, comma 3, dell'Allegato A alla delibera n. 413 /14/CONS.

servizi e, infine, devono perseguire il miglioramento progressivo dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi, attraverso l'adozione delle soluzioni tecnologiche, organizzative, contabili e procedurali più idonee allo scopo.

Ciò che viene a più riprese sottolineato dall'Autorità è la doverosa applicazione del principio di accessibilità documentale, cui sono tenuti tutti i fornitori titolari di licenza individuale o autorizzazione generale, nella misura in cui ha evidenziato che *“l'oggetto della Direttiva è chiaro e definito: si tratta dell'adozione, da parte dei fornitori di servizi postali, della carta dei servizi, al fine di metterla a disposizione della propria clientela, unitamente a tutte le informazioni ivi contenute (indicate dalla Direttiva)”*¹⁸³.

Nei provvedimenti adottati, inoltre, l'Autorità, in conformità a quanto già chiarito dalla Corte di giustizia dell'UE¹⁸⁴, ha ribadito come *“in qualità di operatore postale nonché di fornitore di servizi postali, è tenuto al rispetto di tutti gli obblighi connessi al rilascio del necessario titolo abilitativo tra cui quelli disciplinati dalla Direttiva n. 413/14/CONS”* e, in quanto *“titolare sia della licenza individuale che dell'autorizzazione generale per lo svolgimento di attività postale, (...) è assoggettata alla normativa prevista dalla delibera n. 129/15/CONS recante “Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali”, in particolare, all'art. 6, comma 2, lett. b) secondo cui “I soggetti titolari di licenza individuale sono tenuti al rispetto dei seguenti obblighi a tutela dell'utente: [...] b) predisporre e pubblicare la carta dei servizi in conformità alla Direttiva generale e ai successivi provvedimenti adottati in materia”*¹⁸⁵.

In particolare, ha disposto il principio per cui, ai fini dell'applicazione della “prima direttiva postale”, un'impresa deve essere qualificata come fornitore di un servizio

183 Cfr. par. 3 della Delibera n. 24/20/CONS del 27 gennaio 2020.

184 Cfr. sentenza della Corte di Giustizia (quinta sezione) del 31 maggio 2018, che ha chiarito definitivamente l'ambito oggettivo di applicazione della Direttiva 97/67/CE, precisando che sono servizi postali, e come tali autonomamente assoggettabili ad autorizzazione generale, anche i servizi di raccolta, smistamento e distribuzione degli invii postali, in particolare affermando che “[...], un'impresa deve essere qualificata come «fornitore di un servizio postale», ai sensi dell'articolo 2, punto 1bis, della direttiva 97/67/CE, quando essa svolge almeno uno dei servizi elencati all'articolo 2, punto 1”, vale dire: raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione.

185 Cfr. par. 3 della Delibera n. 24/20/CONS del 27 gennaio 2020.

postale quando svolge almeno uno dei servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione¹⁸⁶.

In secondo luogo, quanto all'attività svolta dall'AGCM, deve evidenziarsi come il settore postale sia oggetto di numerosi procedimenti sanzionatori che, in virtù delle competenze assegnate all'Autorità, si indirizzano nella duplice tutela a favore del consumatore e della concorrenza.

In termini esemplificativi, è opportuno analizzare, tra tutti, due provvedimenti sanzionatori adottati dall'AGCM i quali risultano essere maggiormente in linea con l'oggetto della presente trattazione.

Il primo provvedimento¹⁸⁷ ha riguardo ad una pratica commerciale posta in essere da Poste Italiane S.p.A. in violazione delle disposizioni del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (cd. "Codice del Consumo).

In particolare, la società Poste Italiane S.p.A., nella duplice veste di operatore postale e fornitore universale, ha posto in essere una pratica commerciale scorretta in relazione ai servizi di recapito delle raccomandate nella misura in cui ha pubblicizzato particolari caratteristiche (in termini di efficienza e rapidità) del servizio di recapito delle raccomandate che non hanno trovato riscontro nel servizio effettivamente erogato all'utenza.

L'Autorità, nel corso dell'istruttoria procedimentale, ha riscontrato una condotta non diligente ed ingannevole da parte di Poste Italiane S.p.A. in considerazione del sistematico superamento del *target* di raccomandate inesitate nella misura del 3/5%, a livello nazionale e locale, e fino al 40% in determinati uffici.

La particolare rilevanza del provvedimento esaminato, a ben vedere, si rileva dalle argomentazioni difensive di Poste Italiane S.p.A. nella misura in cui ha sostenuto che *“la condotta non integrerebbe una pratica commerciale scorretta in quanto le informazioni*

186 Si noti che, proprio dall'applicazione del principio espresso in sede europea, la società Amazon è stata qualificata come operatore postale in senso stretto.

187 Cfr. AGCM provvedimento n. 28340 dell'8 settembre 2020.

asseritamente ingannevoli relative alle modalità ed ai tempi di consegna delle raccomandate sono destinate a chi acquista il servizio – il cliente/mittente – ossia un soggetto diverso dal consumatore destinatario del recapito che subirebbe, (...) un grave pregiudizio dal mancato esperimento del tentativo di recapito da parte dei postini”¹⁸⁸, per cui “l’AGCM non avrebbe competenza ad intervenire (...) spetterebbe, infatti, all’AGCOM, (...) in qualità di autorità di regolamentazione del settore postale, intervenire a tutela degli interessi dei consumatori che lamentano il mancato tentativo di recapito”¹⁸⁹.

L’Autorità, contrariamente a quanto asserito dal fornitore universale, ha evidenziato l’aspetto composito che caratterizza il settore postale in considerazione del fatto che *“l’intervento dell’Autorità si pone in un rapporto di piena complementarietà con gli interventi dell’Autorità settoriale che (...) riguardano la concreta erogazione del servizio postale e non anche i messaggi pubblicitari oggetto del presente provvedimento, con conseguente irrilevanza dell’asserita conformità dei tempi di consegna con quanto stabilito dalla regolazione settoriale per le Raccomandate incluse nel Servizio Universale”¹⁹⁰.*

Il summenzionato provvedimento, con il quale è stata irrogata una sanzione pari a cinque milioni di euro, evidenzia un ulteriore aspetto particolarmente significativo nella misura in cui, in ordine alla quantificazione della sanzione, è stata considerata, oltre alla gravità della violazione, la personalità dell’agente nonché le condizioni economiche dell’impresa.

In particolare, l’Autorità ha rilevato che *“la fattispecie in esame sia connotata da caratteri di estrema gravità”* in considerazione della *“dimensione economica del professionista, che rappresenta il principale operatore attivo nell’erogazione dei servizi postali, con un fatturato consolidato di mercato da corrispondenza, pacchi e simili pari a 3,492 miliardi di euro, il tipo di prodotto sul quale incide la pratica commerciale scorretta, rientrante in parte nel servizio*

188 Cfr. par. 51 del provvedimento AGCM n. 28340 dell’8 settembre 2020.

189 Cfr. par. 53 del provvedimento AGCM n. 28340 dell’8 settembre 2020.

190 Cfr. par. 76 del provvedimento AGCM n. 28340 dell’8 settembre 2020.

*postale universale, la pluralità di condotte che realizzano la pratica, l'ampiezza di diffusione della stessa*¹⁹¹.

In altri termini, l'Autorità ha sottolineato come Poste Italiane S.p.A., pur essendo un operatore del settore postale in regime di piena concorrenza, detenga una insindacabile posizione dominante in virtù della designazione a fornitore del servizio postale universale.

Il secondo provvedimento¹⁹² ha riguardo ad un comportamento abusivo di natura escludente da parte di Poste Italiane S.p.A. relativo ai mercati postali del recapito della corrispondenza inviata dalla clientela *business* (quali banche, assicurazioni e utilities, c.d. invii multipli)¹⁹³.

Nello specifico, il procedimento ha riguardato gli invii in grande quantità per la clientela *business* di corrispondenza ordinaria (c.d. invii multipli), nella quale rientra la Posta Massiva quale servizio di recapito di Poste Italiane rientrante negli obblighi del servizio universale, ovvero Posta Time quale servizio non rientrante nel servizio universale per cui i prezzi dello stesso non sono oggetto di regolamentazione, rientrando nella piena autonomia dell'operatore postale che presta il servizio.

Nel corso dell'istruttoria procedimentale, l'Autorità ha evidenziato che *“il servizio di Posta Massiva di Poste Italiane è un servizio di corrispondenza ordinaria sostituibile (e di fatto sostituito) con il servizio di corrispondenza ordinaria di posta certificata Posta Time e con gli altri servizi di posta certificata”*¹⁹⁴ oltre che *“Posta Time, pur essendo un sostituto della Posta Massiva, è un prodotto tecnicamente superiore ed economicamente più vantaggioso”*¹⁹⁵.

191 Cfr. par. 114 del provvedimento AGCM n. 28340 dell'8 settembre 2020.

192 Cfr. AGCM provvedimento n. 26900 del 13 dicembre 2017.

193 Come evidenziato dall'AGCM nel provvedimento *“Poste Italiane ha, ancora oggi, un monopolio di fatto per il recapito della corrispondenza in una parte del territorio nazionale (e in particolare delle c.d. aree extra-urbane, di seguito anche aree EU o AEU) dove non esistono reti di recapito alternative a quella dell'incumbent”*.

194 Cfr. par. 39 del provvedimento AGCM n. 26900 del 13 dicembre 2017.

195 Cfr. par. 42 del provvedimento AGCM n. 26900 del 13 dicembre 2017.

Un secondo elemento che ha trovato conferma nell'istruttoria procedimentale è rappresentato dalla capillarità della rete postale degli operatori del settore.

In particolare, l'AGCM ha rilevato che *“Poste Italiane è l'unico operatore che attualmente dispone di una rete capillare presente su tutto il territorio nazionale e su tutte le aree di destinazione della corrispondenza dei grandi clienti business, vale a dire su tutti i CAP delle aree metropolitane, dei capoluoghi di provincia e, soprattutto, su tutti i CAP di tutte le aree extra-urbane”*¹⁹⁶ mentre, come osservato dall'AGCom, i concorrenti sono *“presenti con un ufficio ogni 50.000 abitanti circa, PI è presente sul territorio con una in media un UP ogni 4.719 abitanti, anche in ragione degli obblighi di fornitura del servizio universale”*¹⁹⁷.

L'Autorità, in altri termini, pone l'accento sulla posizione, oramai consolidata e dominante, di Poste Italiane S.p.A. nella misura in cui *“la rete di Poste Italiane, sviluppata su tutto il territorio nazionale, anche attraverso lo stanziamento di fondi pubblici, è utilizzata indistintamente sia per la fornitura del servizio universale (...) sia per la fornitura di servizi non universali (...)”*¹⁹⁸.

In termini numerici, la rete di Poste Italiane S.p.A. è in grado di coprire il 100% della popolazione nazionale contro il 75% dei concorrenti complessivamente considerati.

Ciò che rileva, dunque, non è la posizione dominante in senso stretto, da cui Poste Italiane S.p.A. continua a trarre benefici, bensì la condotta abusiva posta in essere dalla stessa in grado di escludere, discrezionalmente, i concorrenti dal gioco del libero mercato.

Sul punto, l'AGCM ha rilevato che *“la capillarità della rete postale attribuisce a Poste Italiane un vantaggio competitivo non replicabile rispetto ai concorrenti (...) in particolare, la grande clientela business (...) privilegia Poste Italiane sia per ragioni tecniche ed economiche sia per ragioni culturali, sempre connesse al ruolo di fornitore del servizio universale”*¹⁹⁹.

196 Cfr. par. 46 del provvedimento AGCM n. 26900 del 13 dicembre 2017.

197 Cfr. Delibera AGCom n. 651/16/CONS del 21 dicembre 2016.

198 Cfr. par. 46 del provvedimento AGCM n. 26900 del 13 dicembre 2017.

199 Cfr. par. 222 del provvedimento AGCM n. 26900 del 13 dicembre 2017.

In conclusione, l'Autorità ha evidenziato come *“Poste Italiane è (...) in posizione dominante, ai sensi dell'articolo 102 TFUE, nei due mercati intermedio e finale dei servizi di recapito degli invii multipli di corrispondenza ordinaria. Questi mercati risentono, quindi, di dinamiche concorrenziali compromesse”*²⁰⁰ per cui, come pure osservato dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, *“la dominanza è in concreto fonte (...) di una speciale responsabilità che incombe sull'impresa dominante, con conseguenti obblighi particolari di tenere comportamenti collaborativi o di astenersi da comportamenti che avrebbero un effetto distorsivo proprio in quanto originati dalla dominanza”*²⁰¹.

Il provvedimento sanzionatorio, dunque, ha riguardato una condotta abusiva da parte di Poste Italiane S.p.A. consistente *“nella compressione dei margini dei concorrenti, attuata tramite l'offerta ai clienti finali del servizio Posta Time e l'offerta ai concorrenti della sola Posta Massiva, a prezzi ben più elevati e con caratteristiche tecniche inferiori”*²⁰².

In altri termini, il Fornitore universale ha adottato una strategia abusiva di natura escludente in quanto ha reso l'offerta non replicabile dai concorrenti nel mercato finale del recapito degli invii multipli di corrispondenza ordinaria, potendo anche compromettere lo sviluppo delle reti postali alternative a quelle di Poste Italiane S.p.A.

L'AGCM, sulla base delle risultanze istruttorie nonché della gravità della condotta (in termini di personalità dell'agente, di pregiudizio al commercio comunitario e alla concorrenza infrastrutturale), ha determinato di irrogare nei confronti di Poste Italiane S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di importo poco superiore ai ventitré milioni di euro.

Alla luce di quanto analizzato, appare evidente come il mercato dei servizi postali sia, da una parte, ancora profondamente condizionato dall'operato dell'ex

200 Cfr. par. 224 del provvedimento AGCM n. 26900 del 13 dicembre 2017.

201 Cfr. Consiglio di Stato 15 maggio 2015, n. 2479 Wind-Fastweb/Condotte Telecom Italia relativa al caso A428 dell'Autorità; a livello comunitario, ex multis, Corte giust. CE, 9 novembre 1983, n. 322/81, Michelin c. Commissione.

202 Cfr. par. 225 del provvedimento AGCM n. 26900 del 13 dicembre 2017.

monopolista nella misura in cui gli operatori postali devono sopportare un *gap* infrastrutturale ma, soprattutto, normativo e, dall'altra, come sia imprescindibile, ancor di più nel settore postale, l'attività delle Autorità amministrative indipendenti, di garanzia e di regolazione.

3. La regolazione sovranazionale

Come già anticipato, in ambito europeo, per il settore postale, come per altri mercati dei servizi liberalizzati, è stata necessaria l'istituzione di un organismo consultivo con funzioni di supporto alle istituzioni europee e, parallelamente, di coordinamento tra le Autorità di regolazione degli Stati membri.

L'ERPG (*European Regulators Group for Postal Services*), quale organismo di regolazione dei servizi postali in ambito europeo, si compone dalle autorità indipendenti di regolazione dei servizi postali dei vari Stati membri.

Nell'esercizio delle funzioni demandategli, l'ERGP ha elaborato una c.d. *Community Postal Policy*, al fine di individuare *best practices* e ha consentito un confronto tra le Autorità indipendenti di regolazione dei diversi Stati membri.

Si è così realizzato un insieme di c.d. *common positions* e *guide lines* che hanno riguardano alcune materie tra le quali la regolamentazione contabile, la regolamentazione dei prezzi, l'allocazione dei costi, la qualità del servizio, la gestione dei reclami e la tutela dei consumatori, nonché l'accesso alla rete postale e alle infrastrutture al fine di tutelare la libera concorrenza.

Se da una parte tutte le Autorità di regolazione condividono la medesima *ratio* istitutiva in quanto dirette a porre in essere regole comuni verso un mercato oggetto di liberalizzazione, d'altra parte non vi è una unicità strutturale delle stesse a livello europeo, anche in considerazione delle peculiarità che caratterizzano un determinato mercato postale.

Da un punto di vista europeo, a ben vedere, le Autorità maggiormente “proattive” nel settore postale sono in Francia, Germania e Regno Unito, mentre, a livello internazionale, l’esperienza degli Stati Uniti rappresenta una sintesi efficace della natura composita del settore postale.

In Francia, l’ARCEP (*Autorité de régulation des communications électroniques et des postes*), quale Autorità di regolamentazione del settore postale, è una autorità amministrativa indipendente responsabile della regolamentazione delle comunicazioni elettroniche e dei servizi postali in Francia, le cui competenze sono stabilite dal “*code des postes et des communications électroniques*”.

In particolare, gli articoli L. 36-5S. e L. 130S. hanno disposto la legittimità della stessa all’apertura del settore delle telecomunicazioni alla concorrenza e alla regolamentazione dei mercati corrispondenti.

È stato rilevato, infatti, come il ruolo principale dell’Autorità fosse quello di garantire una concorrenza effettiva ed equa a vantaggio dei consumatori nel mercato delle comunicazioni elettroniche.

Il principale strumento utilizzato dall’ARCEP è stato la “*analyses de marché*”, con il quale si è regolato il mercato, si sono designati gli operatori e si sono definiti specifici obblighi al fine di risolvere eventuali problemi sulla concorrenza.

In Germania, la BNetzA (*Bundesnetzagentur*), quale agenzia federale delle reti per l’energia elettrica, gas, telecomunicazioni, delle poste e delle ferrovie, è la massima autorità di regolamentazione tedesca con il compito di mantenere e promuovere la concorrenza nei “mercati di rete”.

La peculiarità del mercato postale sta nel fatto che, nel sistema federale tedesco, non è stato designato un fornitore universale per l’erogazione del servizio postale, per cui l’Autorità di regolamentazione ha la legittimazione ad emettere ordinanze nei confronti dell’operatore dominante (*Deutsche Poste Ag*), affinché provveda (direttamente o contestualmente ad altri operatori privati) a garantire gli obblighi del servizio universale.

Nel Regno Unito, l'Ofcom (*Office of communications*), quale Autorità di regolamentazione e concorrenza, ha ampi poteri in diversi settori economici tra cui: televisione, radio, telecomunicazioni e poste.

La suddetta Autorità, inoltre, ha il dovere legale di rappresentare gli interessi dei cittadini e dei consumatori promuovendo la concorrenza e tutelando l'utenza dall'eventuale diffusione di materiale dannoso o offensivo.

Il governo inglese, nell'ottobre del 2010, ha trasferito all'*Ofcom* le funzioni di *Postcomm*, in virtù di una serie di misure dirette alla dismissione di quote del servizio pubblico.

Successivamente, con il *Postal Services Act* del 2011, la responsabilità normativa per i servizi postali è stata trasferita all'*Ofcom* con l'obbligo principale di garantire l'universalità del servizio postale, assicurando una fornitura del servizio su sei giorni settimanali.

L'*Ofcom*, inoltre, ha intrapreso, dal 2012, una riforma del settore postale con l'obiettivo di garantire la sostenibilità finanziaria del servizio universale, minacciata dal forte calo dei volumi della corrispondenza tradizionale, concedendo al fornitore designato una maggiore flessibilità tariffaria.

Anche in ambito internazionale la regolazione del servizio postale ha seguito dinamiche a tratti divergenti a causa del repentino mutamento del contesto economico-sociale e delle esigenze dell'utenza.

In particolare, come è stato più volte osservato, il servizio postale negli Stati Uniti d'America ha preso vita da una "*death spiral*", secondo la dichiarazione del *Government Accountability Office* (istituzione di controllo supremo del governo federale degli Stati Uniti) dal momento che la corrispondenza cartacea ha perso la tradizionale centralità a vantaggio dei canali elettronici.

Tale mutamento tecnologico ha scardinato la solidità del servizio universale postale, mettendo a repentaglio l'erogazione del servizio nelle comunità rurali.

Il servizio universale postale si è sviluppato come rete di sicurezza della comunicazione, ovvero per colmare lacune lasciate da altri strumenti di informazione specie in contesti non particolarmente profittevoli.

Ad oggi, il servizio universale, quale parte complementare di una politica di comunicazione globale, è sorretto da un'infrastruttura nazionale per la distribuzione delle informazioni, un tariffario che incoraggia la circolazione a lunga distanza di informazioni, sforzi mirati per colmare il divario postale urbano-rurale e confini flessibili tra sistemi di consegna pubblici e privati.

La nascita dell'United States Postal Service (USPS), che prende vita dalle ceneri del *Post Office Department*, dal momento che le condizioni economiche di quest'ultimo non erano più in grado di garantire un'adeguata erogazione del servizio postale, ha contribuito, inoltre, ad una gestione più efficiente del servizio postale mediante l'istituzione di una *Independent Postal Rate Commission*.

Il sistema postale tradizionale, nonostante il radicale progresso dei sistemi informatici, ha saputo conservare quel ruolo di componente essenziale dell'infrastruttura della comunicazione statale e, a differenza di altre realtà internazionali, ha saputo gestire l'enorme espansione dell'*e-commerce*.

Nel 2014, infatti, il servizio postale degli Stati Uniti (USPS) ha trasportato 206 miliardi di lettere, comprese corrispondenza personale, cambiali, libri, riviste di massa e riviste altamente specializzate, dischi musicali e video, cataloghi, circolari pubblicitarie, pacchi e molto altro. In altri termini, il servizio postale - seppur tradizionalmente inteso - consegna i frutti dell'*e-commerce*.

L'USPS, come nei tradizionali sistemi postali, detiene il monopolio nella consegna della posta tradizionale al fine di garantire l'universalità del servizio postale.

Sul punto è bene evidenziare come il "*Postal Reorganization Act*" del 1970, quale atto istitutivo dell'USPS, non faccia alcun riferimento esplicito alla nozione di servizio universale stabilendo che "*the Postal Service shall have as its basic function the obligation to provide postal services to bind the Nation together through the personal, educational,*

*literary, and business correspondence of the people. It shall provide prompt, reliable, and efficient services to patrons in all areas and shall render postal services to all communities. The costs of establishing and maintaining the Postal Service shall not be apportioned to impair the overall value of such service to the people*²⁰³.

La norma istitutiva, dunque, pur senza un esplicito riferimento all'universalità del servizio, conserva una particolare sensibilità verso le operazioni postali nelle aree rurali.

In particolare, è stato più volte osservato come si tratti di una “*universal service obligation*” quale strumento attraverso il quale erogare servizi pubblici di base costruiti su una infrastruttura di rete.

Il servizio postale, dunque, ha applicato il principio dell'universalità decenni prima che il concetto stesso di servizio universale venisse esplicitato.

In particolare, il termine di servizio universale è stato per la prima volta utilizzato dall'*American Telephone and Telegraph Company* (“AT&T”) nel 1907 come parte di una campagna pubblicitaria diretta, da una parte, ad ordinare un'industria telefonica largamente frammentata e, dall'altra, a consolidare la posizione di monopolio rispetto alla minaccia di nuovi concorrenti.

Il concetto di servizio universale, inoltre, non veniva inteso quale servizio ubiquitario ma quale servizio interconnesso in grado di assicurare l'operatività di uno stesso sistema informatico da parte di un unico operatore, utilizzando il concetto di rete.

D'altra parte, le politiche pubbliche associate al servizio universale delle telecomunicazioni – in particolare i sussidi incrociati – hanno permesso alla compagnia di finanziare integralmente le campagne commerciali e pubblicitarie.

Richard R. John ha osservato come la “*civic rationale for communications policy, best explains the origins of universal service as a business strategy at AT&T*”.

203 Cfr. § 101 (a) “Postal Reorganization Act”.

È stata rilevata, quindi, una connessione tangibile tra l'esperienza postale e il servizio universale delle telecomunicazioni dal momento che il concetto di servizio universale, non in termini di definizione formale, è nato nella politica postale e ha influenzato le successive reti di informazione.

In conclusione, dall'analisi dello sviluppo normativo del servizio universale è possibile trarre alcune considerazioni.

In primo luogo, il servizio universale postale è stato solo una parte, anche se la più rilevante, di un più ampio impegno sociale per promuovere l'accesso ai servizi di comunicazione.

Lo scopo generale, infatti, per tutte le reti di comunicazione è stato quello di superare le disparità di localizzazione e, in qualche modo, le circostanze sociali per equiparare le opportunità delle persone di inviare e acquisire informazioni.

In secondo luogo, il servizio universale in diversi ambiti di comunicazione si è sviluppato in modo indipendente, nonostante la condivisione di obiettivi comuni.

Terzo, il servizio universale è stato realizzato facendo funzionare un sistema da parte di un'istituzione (come insegna lo sviluppo telefonico di AT&T), promuovendo, inoltre, la concorrenza tra i fornitori al fine di incentivare l'espansione del sistema.

Infine, lo sviluppo del servizio universale ha necessitato di sovvenzioni incrociate, oltre che di una serie di oneri imposti all'intero sistema, per assicurare l'applicazione del principio di universalità.

Non di meno, un contributo decisivo, verso lo sviluppo del servizio universale, è stato riconosciuto dalla clausola di riserva presente nella Carta costituzionale americana²⁰⁴, nella misura in cui è stato riconosciuto che il “*Congress shall have the power to [...] establish Post Offices and post Roads*” al fine di creare un sistema di comunicazione di base capace di realizzare una unione nazionale.

204 U.S. Const. art. I, § 8, cl. 7.

Alla luce dell'analisi comparativa appena svolta, appare evidente come, seppur in contesti territoriali e temporali diversi, il servizio postale abbia riguardo ad aspetti socioculturali, ancor prima che economico-gestionali, che sono alla base della trasformazione del settore.

In particolare, l'evoluzione delle abitudini dei cittadini-utenti, lo sviluppo della tecnologia, una inarrestabile digitalizzazione culturale, rappresentano il volano di una profonda rivoluzione del segmento dei servizi postali nel quale nessun operatore potrà prescindere dagli effetti derivanti dall'*e-commerce*, dalla *sharing economy*, e dall'*e-substitution*.

CAPITOLO IV

I PROCESSI EVOLUTIVI NEL MERCATO POSTALE

SOMMARIO: *1. L'interoperabilità nel settore postale – 1.1. Gli effetti dell'evoluzione tecnologica sul mercato dei servizi postali: l'e-substitution. Parametri scientifici e processi evolutivi – 1.2. Servizi postali, e-Commerce e trasporti – 2. Futuro e prospettive del servizio postale nel mercato*

1. L'interoperabilità nel settore postale

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, nella relazione annuale 2020²⁰⁵, ha evidenziato un dato che, più di ogni valutazione, descrive lo stato (ovvero la inesorabile evoluzione) del mercato dei servizi postali: -25.5% di ricavi per il servizio universale dal 2015 al 2020 e +37.7% di ricavi per i servizi non rientranti nel servizio universale nello stesso periodo.

Il dato, però, che, più di tutti, fotografa le sinergie presenti nel settore postale è quello riferito al segmento dei corrieri espresso (+45.2% nell'ultimo quinquennio per il servizio pacchi).

Il mercato dei servizi postali, come già evidenziato in precedenza, ha subito una radicale trasformazione a causa del mutamento delle abitudini dell'utenza ma, soprattutto, dell'evoluzione tecnologica.

Come più volte osservato in dottrina, la “sostituzione digitale” (cd. *e-substitution*) rappresenta il processo alla base della trasformazione del mercato dei servizi postali, con ciò intendendosi quel meccanismo di sostituzione delle comunicazioni cartacee con le comunicazioni elettroniche.

²⁰⁵ Cfr. AGCom, Relazione annuale 2020 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro del 6 luglio 2020.

Tale processo di *e-substitution*, a ben vedere, ha determinato, da una parte, una sempre più incisiva smaterializzazione della corrispondenza e, dall'altra, ha imposto un radicale cambiamento dei tradizionali servizi postali, anche alla luce del repentino sviluppo del commercio elettronico.

Prima di analizzare nello specifico gli effetti dell'*e-substitution* e dell'*e-commerce* sul mercato dei servizi postali, è opportuno osservare quali sono state le tendenze e gli sviluppi che hanno contribuito alla trasformazione del mercato postale.

In primo luogo, la Commissione europea ha attivato, come obiettivo per gli anni 2014-2019, una iniziativa denominata “*Digital Single Market*”²⁰⁶ quale strategia verso un mercato unico digitale all'interno dell'Unione europea al fine di migliorare l'accesso da parte di privati e imprese al mondo *online*.

In particolare, la summenzionata strategia è stata costituita su tre pilastri fondamentali: accesso, ambiente, economia e società.

Per quanto riguarda il primo pilastro, l'obiettivo ha riguardato l'abbattimento delle barriere *online* in modo che le persone possano avere pieno accesso a tutti i beni e servizi offerti *online* dalle imprese nell'UE, mediante l'agevolazione delle consegne transfrontaliere di pacchi in modo più economico, la tutela dei diritti dei clienti e la promozione dell'accesso transfrontaliero ai contenuti *online*.

Quanto al secondo pilastro, l'obiettivo ha riguardato lo sviluppo delle reti digitali e dei servizi innovativi al fine di eque condizioni di accesso per tutti i cittadini del mercato unico europeo.

Infine, il terzo pilastro ha riguardato la massimizzazione del potenziale di crescita dell'economia digitale mediante la fissazione di *standard* comuni e lo sviluppo di settori critici dell'interoperabilità quali salute, trasporti ed energia.

206 La strategia DSM ha l'obiettivo, come chiarito dalla stessa Commissione europea, di “garantire la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali in cui le persone e le imprese possono accedere senza problemi e impegnarsi in attività online in condizioni di concorrenza leale con un elevato livello di protezione dei consumatori e dei dati, indipendentemente dalla nazionalità o dal luogo di residenza”. La Commissione 2014-2019 ha individuato il completamento del DSM come una delle sue 10 priorità politiche.

In secondo luogo, la Commissione europea ha evidenziato come il cambiamento delle esigenze e delle preferenze degli utenti insieme allo sviluppo tecnologico stia cambiando il modo in cui vengono percepiti i mercati e i servizi postali.

In particolare, a parere della Commissione *“la distinzione tra servizi postali e altri servizi è sfumata così come la distinzione tra i diversi servizi postali. Inoltre, i compromessi tra servizi elettronici e fisici incidono sempre più sull'evoluzione dei servizi postali e del mercato postale”*²⁰⁷.

In terzo luogo, la tutela dell'ambiente ha giocato una partita fondamentale nel processo di trasformazione del settore dei servizi postali.

Sul punto, la Commissione europea ha sottolineato come *“si prevede che la crescente necessità di proteggere l'ambiente avrà un impatto considerevole sui consumatori (ad esempio optando per la sostituzione elettronica) e sugli operatori postali preoccupati per la loro impronta ecologica. Di conseguenza, mentre l'introduzione di soluzioni innovative può già essere osservata sul mercato (come armadietti per pacchi e veicoli elettrici), si prevede che metodi alternativi per la consegna fisica degli invii postali siano proposti in risposta alle sfide poste dalla consegna dell'ultimo miglio”*²⁰⁸.

In quarto luogo, la struttura demografica presente nei Paesi dell'Unione europea ha contribuito ad un radicale sviluppo della digitalizzazione dei servizi postali.

Come è stato osservato in sede europea, *“con l'invecchiamento della popolazione nell'UE, si potrebbe presumere che il gruppo di utenti che dipendono dai servizi postali e influenzati dai cambiamenti nella consegna postale possa diventare relativamente più ampio. Va comunque notato che tra 10-15 anni questo gruppo sarà formato da una generazione che è più familiare con la tecnologia digitale. Le aree urbane europee ospitano oltre i due terzi della popolazione dell'UE. Supponendo che questa tendenza continuerà, la redditività della consegna postale nelle zone rurali potrebbe essere messa in discussione, influenzando la pratica della consegna postale”*²⁰⁹.

207 Cfr. par. 2.1 ERGP (18) 49, Report on developments in the postal sector and implications for regulation.

208 Cfr. par. 2.1 ERGP (18) 49, Report on developments in the postal sector and implications for regulation.

209 Cfr. par. 2.1 ERGP (18) 49, Report on developments in the postal sector and implications for regulation.

Infine, l'ultimo elemento riguarda il livello occupazionale e le relative condizioni di lavoro degli addetti nel settore dei servizi postali.

La Commissione europea ha osservato come *“gli operatori del mercato fanno spesso uso di forme di lavoro temporaneo o di forza lavoro esternalizzata per soddisfare le richieste di servizi più flessibili (ad esempio, gli utenti del commercio elettronico richiedono sette giorni di consegna, consegna notturna, lavoro extra durante i periodi di punta). In generale, le condizioni di lavoro variano notevolmente tra gli operatori postali a livello nazionale, ma anche tra gli Stati membri, sia in termini di salario medio che minimo. L'esistenza di diversi regimi di condizioni di lavoro tra gli operatori può influire negativamente sulla parità di condizioni”*²¹⁰.

Nel rinnovato contesto dei servizi postali, a ben vedere, un ruolo decisivo è stato assunto dalle abitudini dell'utenza la quale è sempre più orientata verso strumenti innovativi di tracciabilità nonché di rapidità della consegna.

Più nello specifico, le rinnovate esigenze degli utenti postali (sia mittenti individuali che istituzionali/aziendali) hanno portato a una diminuzione dei volumi di corrispondenza tradizionale, a seguito della sostituzione dell'*e-mail* e dei cambiamenti nella comunicazione interpersonale, nonché all'aumento dei volumi di pacchi a causa dell'aumento dell'*e-commerce*.

La Commissione europea, inoltre, ha sostenuto che *“il mercato postale diventerà meno orientato al mittente e più orientato al destinatario, poiché i destinatari degli invii postali influenzano sempre di più il processo di consegna rispetto a servizi postali tradizionali in cui il mittente determina solitamente le condizioni di consegna”*²¹¹, per cui *“gli operatori postali sono costretti a sviluppare sistemi di consegna più convenienti su misura per il cliente e personalizzati”*.

Al pari delle suddette valutazioni circa il cambiamento delle tendenze dell'utenza, la Commissione europea ha evidenziato la necessità di riformare le disposizioni presenti nell'attuale quadro normativo postale in considerazione del mutato contesto economico-sociale nel quale vengono erogati i servizi postali.

210 Cfr. par. 2.1 ERGP (18) 49, Report on developments in the postal sector and implications for regulation.

211 Cfr. par. 2.2 ERGP (18) 49, Report on developments in the postal sector and implications for regulation.

In particolare, a giudizio della Commissione, alcune definizioni appaiono obsolete e necessitano di una riforma nella misura in cui *“le difficoltà derivano dalla mancanza di definizioni chiare riguardo a diversi aspetti dei mercati postali quali "operatore postale", "articolo postale", "accessibilità", principi di "trasparenza" e "non discriminazione", nonché accesso al servizio postale Rete”*²¹².

In altri termini, la Commissione ha lamentato l'assenza di una univocità sistemica nonché l'eccesso di discrezionalità che ha prodotto disomogeneità negli ordinamenti dei vari Paesi europei e, di conseguenza, un differente trattamento tra gli operatori postali.

Sul punto, è opportuno richiamare il Regolamento (UE) 2018/644 relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi il quale ha tentato, in parte riuscendoci, di livellare il livello di offerta del segmento pacchi mediante due azioni specifiche: fornendo definizioni precise su determinati servizi postali e incrementando la sorveglianza regolamentare.

Come noto, i principi di trasparenza e non discriminazione sono concetti giuridici generali e di conseguenza soggetti a interpretazioni diverse per cui, come chiarito dal legislatore europeo, la necessità di chiarire o interpretare questi concetti è inerente ad una attività regolamentare e giurisprudenziale.

Ciò che viene sottolineato, però, è la necessaria centralità delle Autorità di regolazione alla luce della costante evoluzione del settore postale.

In particolare, la Commissione ha ribadito che *“le ANR dovrebbero disporre di informazioni accurate e pertinenti sul mercato postale in modo che possano garantire la conformità con le disposizioni o le decisioni prese in conformità con la direttiva. La principale difficoltà è legata al fatto che le ANR non sono sempre autorizzate a raccogliere determinati dati da tutti gli operatori postali. Inoltre, l'esistenza di definizioni diverse ("servizi postali",*

212 Cfr. par. 3.1 ERGP (18) 49, Report on developments in the postal sector and implications for regulation.

"servizio universale", "espresso", "corriere", ecc.) tra le ANR rende il processo di raccolta dei dati e il confronto degli indicatori notevolmente più complesso"²¹³.

Appare evidente, a questo punto, come l'aumento dei volumi di consegna dei pacchi, dovuto allo sviluppo del commercio elettronico, abbia anche richiamato l'attenzione sull'interoperabilità delle reti e sulla necessità di fissare regole specifiche e universali (come ad esempio l'etichettatura dei pacchi postali e l'uso di standard di peso).

La interoperabilità delle reti, dunque, appare un elemento imprescindibile in considerazione della rilevanza dell'informatica, delle telecomunicazioni, dei trasporti, del commercio elettronico nel segmento dei servizi postali.

Per tale ragione, il rafforzamento delle competenze normative assegnate alle Autorità di regolazione, al fine di promuovere l'interoperabilità e prevenire i fallimenti del mercato o il verificarsi di comportamenti di mercato dominanti, potrebbe essere un aspetto rilevante nel rinnovato quadro normativo.

In conclusione, una delle domande che il legislatore europeo dovrà considerare prima di progettare un nuovo assetto normativo è se esista ancora un mercato postale specifico e, in caso affermativo, come possa essere disciplinato questo mercato.

Orbene, per valutare l'esistenza di uno specifico mercato postale sarà necessario analizzare in modo prospettico la natura e le implicazioni economiche di diverse tematiche, quali la possibile convergenza tra servizi postali e operazioni di trasporto/logistica, da un lato, e tra servizi postali e le comunicazioni elettroniche, dall'altro, la diversificazione dei servizi forniti dagli operatori postali, le più recenti innovazioni tecnologiche, i nuovi modelli di *business* e le strategie messe in atto dagli operatori postali e altri attori del mercato (es. integrazione verticale, ecc.) oltre che le rinnovate esigenze dei consumatori.

213 Cfr. par. 3.2 ERGP (18) 49, Report on developments in the postal sector and implications for regulation.

In particolare, una eventuale riforma dovrà fornire un quadro pertinente in linea con le circostanze del mercato, essere dotata di un elevato grado di coerenza interna e avere un livello di flessibilità tale da permettere alle Autorità di Regolazione di affrontare determinati aspetti specifici.

L'attuale assetto normativo del settore postale, a ben vedere, non affronta (ne tantomeno ci si può aspettare che affronti) le questioni sorte negli ultimi anni relative a tendenze e sviluppi che non esistevano quando la “prima direttiva postale” è stata emanata. Si pensi, in termini esemplificativi, alla digitalizzazione, al commercio elettronico, nonché ai cambiamenti consequenziali e fondamentali nella comunicazione e nel comportamento e nelle esigenze dei consumatori.

Tali cambiamenti e sviluppi si declinano, dunque, in un mutamento radicale della comunicazione interpersonale verso modalità di comunicazione digitali ed innovative: *e-substitution* ed *e-commerce*.

1.1. Gli effetti dell'evoluzione tecnologica sul mercato dei servizi postali: l'e-substitution. Parametri scientifici e processi evolutivi

Un recente studio ha dimostrato come, dagli anni duemila ad oggi, all'aumento del Prodotto Interno Lordo (PIL) di una nazione si associ una riduzione nei volumi degli invii di corrispondenza da parte degli operatori nazionali²¹⁴.

Nel mercato postale italiano, in particolare, il segmento della corrispondenza ha registrato forti perdite sia in termini di volumi che di ricavi a causa di una serie di peculiarità proprie del mercato postale italiano: basso numero di invii pro capite, elevata contrazione degli invii di corrispondenza, elevato numero di operatori alternativi, elevato grado di competizione.

214 Cfr. BCG (2012), Focus on the future. Building a new compelling position for posts, International Post Corporation, The Boston Consulting Group.

Il fenomeno alla base della crisi del segmento della corrispondenza cartacea è conosciuto come *e-substitution*, ovvero quel meccanismo di sostituzione delle comunicazioni cartacee con le comunicazioni elettroniche.

In particolare, la contrazione della domanda, e dell'offerta, dei servizi postali tradizionali è stata determinata dall'evoluzione tecnologica, con l'introduzione di innovativi strumenti digitali, nella misura in cui ha influito direttamente sui rapporti sociali.

Il crollo progressivo, ma costante, del volume della massa postale in circolazione ha interessato gli operatori postali a livello globale, imponendo agli stessi di avviare un processo di riorganizzazione delle proprie strutture e delle proprie attività²¹⁵.

A ben vedere, come testimoniato dai dati forniti dai Regolatori nazionali, si tratta di un fenomeno globale, tanto più incisivo nei Paesi in cui le comunicazioni elettroniche sono ben sviluppate (es. Danimarca e Paesi Bassi).

Lo sviluppo delle comunicazioni elettroniche, infatti, ha contribuito direttamente al mutamento del mercato dei servizi postali nella misura in cui, da una parte, ha determinato la creazione di due macro-segmenti (della corrispondenza e dei pacchi) e, dall'altra, ha dato vita ad una zona grigia (la cd. *hybrid mail*).

Sul punto l'AGCom, in una recente analisi, ha evidenziato come gli effetti della digitalizzazione (*e-substitution, e-commerce*) si traducano per l'industria postale a livello mondiale in un progressivo spostamento del *core business* dai servizi tradizionali di recapito della corrispondenza ai servizi di recapito dei pacchi.

In particolare, per quanto riguarda il segmento della corrispondenza, l'*e-substitution* produce i suoi effetti principalmente sugli invii multipli, con una incidenza pari all'87%, i quali, come osservato in precedenza, si riferiscono ai cd. "grandi

215 Cfr. Report Copenhagen Economics, 2018.

speditori”): pubbliche amministrazioni, utilities, banche e assicurazioni per l’invio di fatture, bollette, estratti conto, materiali pubblicitari e altre comunicazioni.

Il dato più rilevante, però, deriva dal settore bancario che, dal 2015, ha fatto registrare un aumento di utenti che utilizzano l’*e-banking* pari al 76% del totale dei correntisti.

Per quanto riguarda, invece, i servizi erogati dalla Pubblica amministrazione, è opportuno evidenziare come gli stessi non sono risultati immuni dagli effetti del processo di digitalizzazione nella misura in cui hanno dovuto rispondere alle mutate esigenze del cittadino/utente.

Il fenomeno dell’*e-government*, quale processo di digitalizzazione dei servizi erogati da Pubbliche amministrazioni, ha prodotto, negli ultimi tre anni, un incremento significativo dei servizi erogati mediante strumenti digitali (es. dichiarazione dei redditi, cambio di residenza, informazioni previdenziali, etc).

In altri termini, a prescindere dalle peculiarità di un dato settore, il processo di sostituzione digitale è accompagnato da un elemento unificante: le infrastrutture di telecomunicazioni arricchiscono, e in parte sostituiscono, la consegna tradizionale, contribuendo allo sviluppo di nuovi servizi e modelli di *business*.

L’incessante innovazione tecnologica, inoltre, ha contribuito alla creazione di un nuovo perimetro all’interno dei servizi postali (cd. *hybrid mail*) nel quale i servizi ibridi rappresentano tuttavia solo una delle manifestazioni del fenomeno attraverso il quale le comunicazioni immateriali (elettroniche) stanno progressivamente integrando e sostituendo quelle cartacee.

In primo luogo, i servizi di *instant messaging* sono sempre più utilizzati anche per fini commerciali, per le comunicazioni ai clienti finali e per le offerte per attrarne di nuovi.

Si pensi alla piattaforma *WhatsApp*, utilizzata principalmente, quale mezzo per inviare comunicazioni scritte, in sostituzione non solo della posta tradizionale, ma dell’e-mail. O ancora, il servizio *chat* di *Facebook* (*Messenger*) che consente a

qualunque persona con *account* di mettersi in contatto con una qualsiasi azienda che disponga di una pagina, avviando un canale privilegiato e diretto di *Customer Care* mediante una assistenza dedicata di prevendita e post-vendita.

A ben vedere, il successo dell'*instant messaging*, anche nel campo della comunicazione B2C, è da rinvenirsi nella semplicità e nell'immediatezza che caratterizzano questi servizi, nonché nell'ubiquità e nella tempestività della relativa comunicazione.

In secondo luogo, il portale *web*, di cui è dotata qualsiasi azienda che fornisca servizi in abbonamento, consente ai singoli clienti di autenticarsi e gestire autonomamente il proprio profilo, accedendo in tempo reale a qualunque informazione, servizio o attività richiesta.

Infine, quanto al *direct marketing*, risulta evidente come l'onnipresenza dei *social network* abbia rivoluzionato il mondo della tradizionale comunicazione pubblicitaria la quale, sulla base dell'analisi delle preferenze e dei comportamenti di ogni singolo consumatore, risulta essere maggiormente incisiva ed efficace, ovvero personalizzata.

In altri termini, le prospettive di crescita dei servizi innovativi nella totalità dei segmenti dei servizi postali risultano essere profondamente influenzate dalla capacità di un sistema di intercettare le innovazioni rese possibili dallo sviluppo di *internet*, oltre che da un certo livello di alfabetizzazione digitale della popolazione/utenza.

Gli effetti della *e-substitution*, dunque, in ognuno dei segmenti della corrispondenza (posta ordinaria e prioritaria, posta massiva, posta raccomandata e assicurata, ecc.), sono il risultato, da un lato, del processo di digitalizzazione dal quale deriva un meccanismo di smaterializzazione a discapito della corrispondenza cartacea, dall'altro, della sostanziale assimilabilità dei prodotti di posta descritta (es. posta raccomandata e assicurata) con i prodotti del segmento "corrieri espresso e pacchi", spinti dallo sviluppo del commercio elettronico.

Tale processo sta determinando un nuovo perimetro dei tradizionali servizi di corrispondenza, a causa dello sconfinamento del mercato digitale (comunicazioni elettroniche e commercio elettronico) nel segmento della corrispondenza tradizionale.

In termini conclusivi, l'analisi degli scenari di digitalizzazione ha fatto emergere un processo (quello di smaterializzazione) che sarà sempre più rilevante nei prossimi anni, accompagnato da un processo di progressiva disintermediazione.

Rispetto ad altri scenari europei, l'Italia ha mostrato *trend* elevati di sviluppo in relazione sia alla copertura progressiva del territorio a banda larga (reti fisse e mobili) sia ai servizi utilizzati delle reti fisse e mobili di telecomunicazioni con la conseguenza che, nell'immediato futuro, si consolideranno tre filoni principali: l'ideazione e la diffusione di dispositivi di utente facilmente utilizzabili, versatili e capillarmente distribuiti sul territorio (tra tutti lo *smartphone*); lo sviluppo di reti di telecomunicazioni sempre più avanzate, in termini di velocità di trasferimento, bassi tempi di latenza con un elevato numero di dispositivi connessi per unità di area; l'ideazione e l'implementazione di piattaforme *software* in grado di rendere disponibili tecnologie abilitanti (es. *Cloud Computing, Big Data, Blockchain*) in diversi settori economici.

Tra i filoni appena descritti, inoltre, un ruolo fondamentale per lo sviluppo del sistema è rappresentato dal nuovo paradigma della rete 5G che, come più volte osservato in dottrina, dovrebbe rappresentare una vera rivoluzione delle reti infrastrutturali, apportando delle innovazioni radicali nella totalità dei comparti economici.

Il processo di sostituzione elettronica, dunque, consentirà la smaterializzazione in modo sempre e più veloce in tutti i settori, sostituendo le modalità analogiche tradizionali con le modalità elettroniche.

La sfida più grande, però, è rappresentata dal superamento del *digital divide* nella misura in cui rappresenta un ostacolo non solo al processo di digitalizzazione in senso stretto ma, in generale, all'inclusione sociale delle fasce più deboli.

Non meno difficoltosa, infine, risulta essere la sfida cui è interessata la Pubblica amministrazione, in generale, e gli uffici postali, in particolare, dovendo essere in grado di assistere cittadini ed imprese nel processo di digitalizzazione, mediante strumenti innovativi ma pur sempre immediati, configurandosi come un collegamento fisico al mondo digitale.

1.2. Servizi postali, e-Commerce e trasporti

Come rappresentato da una recente analisi²¹⁶, dal 2008 il segmento delle vendite *online* è cresciuto ad un tasso del 20% annuo, rappresentando circa l'11% del comparto vendite a livello mondiale.

Lo sviluppo dell'*e-commerce*, dunque, ha contribuito a ridefinire non solo i tradizionali parametri di commercio ma, di conseguenza, anche l'assetto del mercato dei servizi postali.

In particolare, i servizi postali di consegna – pur essendo solo un anello della catena – rivestono un ruolo decisivo nello sviluppo del commercio elettronico dal momento che influiscono direttamente sulla propensione degli utenti agli acquisti *online*.

La rilevanza del settore, a ben vedere, ha imposto agli operatori postali di adottare nuovi processi di recapito maggiormente in linea con le esigenze dell'utenza in termini di economicità, tempestività e tracciabilità della consegna.

Se da una parte, dunque, la crescita dell'*e-commerce* ha stimolato l'ingresso di nuovi operatori nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi, con una strategia di

216 Cfr. IPC, Key findings, 2019.

business orientata alle esigenze specifiche dell'utenza digitale mediante servizi innovativi, dall'altra gli operatori tradizionali (es. UPS e DHL) hanno dovuto, in un'ottica di concorrenzialità, offrire servizi a valore aggiunto quali, ad esempio, i servizi per la gestione degli ordini e dei pagamenti *online*, servizi logistici e di gestione del magazzino (c.d. “*warehouse and fulfilment services*”).

In particolare, la nascita dei cd. “operatori di ultimo miglio”, la cui attività si concentra principalmente nei grandi centri urbani mediante l'erogazione di “servizi sartoriali” verso l'utenza (es. riprogrammabili fino a poche ore prima della consegna), evidenzia come il perimetro del mercato dei servizi postali sia in piena trasformazione²¹⁷.

L'influenza del commercio elettronico sui servizi postali, inoltre, è testimoniata da un ulteriore aspetto: il pagamento dei servizi di consegna.

Una recente indagine²¹⁸ ha osservato come, contrariamente a quanto avviene nel segmento delle lettere, nel mercato dei pacchi il prezzo della consegna è pagato dal destinatario (cd. “*receiver party pays*”), ovvero dall'acquirente del bene, ed è fissato dal venditore il quale, tenendo conto di diversi fattori tra cui la necessità di stimolare gli acquisti, applica un prezzo che non sempre coincide con il costo effettivo della consegna²¹⁹.

I venditori *online*, dunque, esercitano un notevole potere contrattuale nei confronti degli operatori postali dal momento che individuano i fornitori del servizio di consegna per conto dell'acquirente *online*, e anche qualora all'acquirente venga offerta la possibilità di scegliere l'operatore postale, si tratta pur sempre di un'opzione circoscritta al numero di fornitori selezionati preventivamente dal venditore.

217 A questi vanno aggiunte le piattaforme e-commerce che si sono integrate verticalmente per autoprodurre i servizi di consegna (es. Amazon, Alibaba, JD.com).

218 Cfr. Copenhagen Economics, Principles of e-commerce delivery prices, 2016.

219 In generale vi è, dunque, una scarsa correlazione tra il prezzo della consegna richiesto dall'e-retailer all'acquirente online, il prezzo che l'e-retailer corrisponde al fornitore del servizio di recapito ed il costo effettivo della consegna.

Appare evidente, dunque, come lo sviluppo di sistemi digitali, sempre più evoluti, abbia trasformato radicalmente lo scenario dei servizi postali anche in considerazione del fatto che la gran parte degli acquisti avviene su pochi grandi siti o su piattaforme di commercio *online*, per cui i grandi siti di *e-retailers* e i *marketplaces* sono in grado di ottenere dagli operatori postali sconti molto elevati e, di conseguenza, offrire agli acquirenti *online* condizioni di consegna particolarmente vantaggiose, sia con riferimento ai costi che alla qualità dei servizi resi.

L'*e-commerce*, inoltre, per quanto riguarda il profilo della minimizzazione dei costi di transazione e di internalizzazione di esternalità, ha determinato importanti benefici sia per i consumatori che per le imprese nella misura in cui ha, da un lato, incentivato l'accesso ai mercati mondiali di beni e prodotti, dall'altro, ha favorito l'inclusione economica e sociale di coloro i quali hanno un accesso ridotto ai canali di vendita fisica, o perché residenti in aree remote o perché appartenenti a categorie con mobilità ridotta.

L'altro aspetto, però, sul quale sono sorti molti interrogativi riguarda la sostenibilità economica, sociale e ambientale dell'*e-commerce* dal momento che la consegna dei beni acquistati *online* comporta un effetto *disruptive* su *business* tradizionali, sui contratti di lavoro, nonché un aumento delle emissioni globali di agenti inquinanti e determina una serie di effetti negativi sulla vivibilità urbana, soprattutto nelle grandi città.

In particolare, l'aumento del livello di Co₂, la congestione del traffico, l'inquinamento, lo sfruttamento del suolo e la produzione di rifiuti, rappresentano le principali sfide per il futuro dei servizi postali alla luce dell'inarrestabile influenza del commercio elettronico.

In primo luogo, per quanto riguarda l'influenza del commercio elettronico sull'occupazione nel mercato dei servizi postali, un recente studio ha osservato

come, in tutti i Paesi dell'UE, i fornitori di servizi postali (compresi i fornitori universali) si avvalgano di quasi due milioni di lavoratori.

Analogamente, è stato osservato come, a causa degli sviluppi tecnologici, delle esigenze degli utenti e dei cambiamenti nei modelli di *business*, il mercato del lavoro dei servizi postali abbia subito una radicale trasformazione verso nuove politiche salariali, maggiore flessibilità nell'orario di lavoro, schemi di subappalto con la conseguente riduzione della manodopera richiesta per il segmento del servizio universale e un aumento generalizzato per il segmento dei corrieri espresso²²⁰.

L'aumento della manodopera nel segmento dei corrieri espresso, d'altronde, è accompagnato anche da un aumento di contratti atipici (es. lavoro part-time, autonomo, interinale e stagionale) a discapito di contratti a tempo pieno e indeterminato con la fondata preoccupazione di una polarizzazione del mercato del lavoro.

A ben vedere, nonostante il progresso tecnologico (mediante ad es. la consegna tramite droni o supportata da robot), è stato osservato che la consegna fisica prevale e continuerà ad essere preferita ancora per diversi anni rispetto alla consegna "digitale".

Il futuro dei servizi postali, dunque, riguarda anche lo sviluppo del mercato del lavoro dei servizi postali mediante politiche generali del lavoro che consentano ai lavoratori, in particolare a quelli delle PMI o di aziende subappaltate, di ottenere condizioni eque e dignitose.

In altri termini, il continuo sviluppo dell'occupazione complessiva del settore, caratterizzato da un numero crescente di pacchi in virtù della diffusione dell'*e-commerce* in tutta Europa, non deve tradursi in una diminuzione delle garanzie dei lavoratori del settore.

220 In Italia negli anni tra il 2013 e il 2017 si è registrata una diminuzione pari al 2.1% del numero complessivo di lavoratori per il segmento del servizio universale e un aumento pari al 2.8% per il segmento di corrieri espresso.

La generalizzata vocazione europea ed internazionale dei servizi postali, inoltre, impone il rispetto di una soglia comune dei salari dei lavoratori al fine di evitare la guerra al ribasso delle principali piattaforme di *e-commerce*.

Ad oggi, lo scenario è molto diversificato per la presenza, da un lato, di aziende le cui condizioni di lavoro sono regolate da contratti collettivi nazionali (con *standard* prefissati di retribuzione e diritti), dall'altro, di un gran numero di piccole e medie imprese nelle quali le politiche salariali hanno riguardo non ad un orario di lavoro bensì ad un volume di lavoro (in termini di consegne effettuate).

Il risultato è la presenza nel mercato dei servizi postali di un'ampia varietà di rapporti di lavoro (cd. mercato del lavoro a due livelli) i quali seguono pedissequamente l'andamento delle domande nella consegna di prodotti acquistati mediante *e-commerce*.

Altra peculiarità del settore postale è rappresentata dall'utilizzo dei contratti di subappalto, sempre più in crescita nei vari Paesi europei, mediante i quali i grandi operatori postali affidano alcune fasi del processo (solitamente il servizio di consegna) a operatori più piccoli.

In diversi Stati membri i sindacati hanno fortemente criticato le pratiche di subappalto nella misura in cui sono accompagnate da condizioni di lavoro poco trasparenti e spesso discriminatorie.

Ad ogni modo, visto che l'utilizzo dei contratti di subappalto è diventato una pratica comune nel segmento dei servizi postali in quanto garantiscono maggiore flessibilità nella consegna dei pacchi, appare opportuno una regolamentazione organica ed univoca a livello europeo.

Ad oggi, i regolamenti europei sui subappalti differiscono sostanzialmente tra gli Stati membri e le normative esistenti sono spesso limitate a determinati settori con l'esclusione dei corrieri postali e del servizio di consegna pacchi.

Le prospettive di sviluppo dei servizi postali, mossi dalla crescita dell'*e-commerce*, oltre ai nuovi scenari competitivi all'interno di un mercato oramai profondamente

mutato, in considerazione del nuovo orizzonte della *sharing economy*, richiedono il necessario, ed improrogabile, intervento a livello europeo e nazionale al fine di affrontare le future sfide del mercato postale, partendo proprio dalla tutela dei lavoratori.

In secondo luogo, quanto alle conseguenze ambientali derivanti dallo sviluppo dei servizi postali, un recente studio ha evidenziato come all'aumento dei servizi di consegna dei pacchi sia collegato un aumento delle emissioni di anidride carbonica (Co₂), ossidi di azoto (NOX), particolato (PM) ed emissioni sonore²²¹.

L'aspetto più rilevante, dunque, è rappresentato dalla natura composita del settore dei servizi postali nella duplice direttrice verso il settore dell'*e-commerce*, come già osservato, e verso il settore dei trasporti.

Come noto, l'emissione di gas a effetto serra (GHG) influisce direttamente sull'atmosfera globale provocando il cambiamento climatico, in particolare mediante emissioni di Co₂.

In altri termini, il mercato dei servizi postali, mossi dall'ascesa continua dell'*e-commerce*, si trova ad affrontare una ulteriore problematica che è costituita dal rispetto delle politiche ambientali sempre più sentite in ambito europeo e in ambito nazionale.

In particolare, nell'ambito del *Green Deal* europeo, svoltosi nel settembre 2020, la Commissione europea ha proposto di elevare l'obiettivo della riduzione delle emissioni di gas serra per il 2030, compresi emissioni e assorbimenti, ad almeno il 55% (la precedente soglia era del 40%) rispetto ai livelli del 1990²²².

D'altra parte, come stabilito nel Libro bianco sui trasporti, l'obiettivo per il settore dei trasporti è ridurre le emissioni di gas serra al 20% al di sotto del livello del 2008 entro il 2030, al fine di contribuire all'obiettivo fissato a livello europeo²²³.

221 Cfr. IPC (2018), Postal Sector Sustainability, Report 2018.

222 Cfr. European Commission, Green Paper a 2030 framework for climate and energy policies, 2013.

223 Cfr. European Commission, White Paper on transport, 2011.

Nel 2016, come evidenziato da uno studio elaborato a livello europeo, il settore dei trasporti ha contribuito per il 27% alle emissioni totali di gas serra dell'UE²²⁴, mettendo in luce una speciale responsabilità dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi, in termini di potenziali risparmi e guadagni di efficienza.

In particolare, è stato sottolineato come l'industria postale, sebbene abbia ridotto le emissioni in rapporto alla singola consegna negli ultimi cinque anni²²⁵, abbia tuttavia aumentato le emissioni complessive di CO₂ in considerazione dell'incremento dei volumi di pacchi consegnati²²⁶.

A ben vedere, la sostenibilità, dal punto di vista ambientale, dei servizi postali rappresenta, non solo una sfida per il futuro del mercato dei servizi postali, ma anche uno specifico obiettivo da parte dei fornitori dei servizi postali che, mediante la pubblicazione di un report annuale sulle responsabilità sociali delle imprese, orientano la propria attività verso soluzioni di consegna ecologiche con evidenti vantaggi in termini di costi, di immagine aziendale, di differenziazione competitiva e di rispetto delle normative europee e nazionali.

La problematica principale, però, è rappresentata dalla cd. “consegna dell'ultimo miglio” che, come più volte osservato, contribuisce alla congestione e all'inquinamento atmosferico.

In particolare, nelle aree urbane con elevati volumi di traffico, i trasporti sono la principale causa dell'inquinamento atmosferico e, come evidenziato da un recente studio²²⁷, i veicoli per le consegne ad alimentazione convenzionale sono ancora predominanti per la consegna dell'ultimo miglio.

224 <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/transport-emissions-of-greenhouse-gases/transport-emissions-of-greenhouse-gases>.

225 Con una media di 424g di CO₂ per articolo nell'anno 2017.

226 Cfr. DHL (2018), Corporate Responsibility Report, 2017, p. 66. Lo studio evidenzia che a causa dell'aumento dei volumi di trasporto le emissioni dirette derivanti dall'attività postale sono aumentate del 3,9% nel 2017.

227 Cfr. BIEK (2018), BIEK-Kompendium Teil 3, è stato evidenziato come nel caso della Germania, il 96% dei veicoli dei corrieri espresso e di consegna pacchi è alimentato a diesel e benzina.

Ad ogni modo è bene evidenziare come, negli ultimi anni, molti operatori postali stiano introducendo veicoli sempre più innovativi per la consegna (come furgoni elettrici, *e-trike* e *cargo-bike*), tuttavia non bisogna trascurare l'impatto ambientale di questi veicoli derivante dall'usura degli pneumatici, dei freni e della superficie stradale.

A ben vedere, l'implementazione di veicoli di consegna alternativi richiede lunghe fasi di sviluppo e test prima che possano essere integrati nelle attività quotidiane ma, nel frattempo, molti operatori stanno introducendo strumenti alternativi come i *micro-hub*, già attivi nelle principali aree urbane.

Dall'analisi appena conclusa emerge, però, un dato rilevante, e molto positivo, che è rappresentato dalla crescente consapevolezza dei vettori verso gli impatti ambientali della propria attività.

È emerso, infatti, come gli operatori postali affrontino sempre di più le sfide ambientali implementando carburanti e veicoli alternativi, nonché migliorando l'efficienza della rete.

A causa dei crescenti volumi di pacchi e delle crescenti aspettative degli acquirenti *online*, la gestione degli impatti ambientali (negativi) diventerà un elemento sempre più importante nel settore postale nel prossimo futuro.

A sostegno dello sviluppo del mercato dei servizi postali, infine, un ruolo decisivo spetterà alle autorità locali o nazionali le quali dovranno garantire infrastrutture idonee alla gestione dei futuri servizi postali in termini di stazioni di ricarica per i veicoli elettrici e di spazi logistici urbani.

2. Futuro e prospettive del servizio postale nel mercato

Il rapido calo dei volumi nella corrispondenza e una crescita sostanziale della consegna dei pacchi rappresentano, attualmente e nel prossimo futuro, le tendenze determinanti nel settore postale.

È importante tenere presente, tuttavia, che questi sviluppi non sono di per sé la tendenza o lo sviluppo principale, ma rappresentano l'espressione di profondi sviluppi nel progresso tecnologico, nella digitalizzazione della società e nei cambiamenti nel comportamento dei consumatori in riferimento alle preferenze degli utenti finali dei servizi postali.

In particolare, questi cambiamenti e sviluppi si manifestano in un passaggio fondamentale della comunicazione interpersonale verso modalità di comunicazione digitali, nuove imprese e strategie aziendali (commercio elettronico, servizi di consegna innovativi, sostituzione elettronica).

La vera sfida, dunque, interessa anche, e soprattutto, il contesto normativo e regolamentare del settore postale il quale deve essere in grado di sostenere e anticipare i cambiamenti del segmento dei servizi postali.

In altri termini, le origini del quadro normativo europeo per i servizi postali, per quanto riguarda la “prima direttiva postale”, risalgono a un quarto di secolo fa e, sebbene sia stato oggetto di modificazioni, non è stato concettualizzato tenendo in considerazione gli sviluppi e i cambiamenti fondamentali già menzionati.

Questo, di per sé, sarebbe già un valido motivo per affermare che le direttive postali attualmente in vigore non possono più essere "adatte allo scopo".

Tuttavia, le esperienze pratiche delle Autorità di regolazione hanno evidenziato come le direttive postali sollevino diverse problematiche e difficoltà, indipendentemente dai poteri attribuiti alle stesse e dal modo in cui sono state recepite nei vari Stati membri.

In termini esemplificativi, le difficoltà hanno riguardato sia le definizioni e i concetti generali non più attuali, come “operatore postale”, “non discriminazione” e “accesso”, sia la difficile applicazione dei principi sottesi al calcolo del costo netto.

Modifiche marginali alle direttive in vigore, a ben vedere, potrebbero in qualche misura risolvere queste difficoltà, ma ciò ignorerebbe i drastici cambiamenti che

hanno riguardato le caratteristiche e le dinamiche del mercato e il contesto economico sociale del quadro normativo.

La testimonianza è rinvenibile nel fatto che esistono molte differenze tra gli Stati membri che hanno un impatto sulla fornitura di servizi postali, come le circostanze geografiche e demografiche, lo sviluppo della concorrenza, l'influenza elettronica, le politiche nazionali e la giurisprudenza nazionale.

E dunque, la modifica dell'impianto normativo in vigore implicherebbe un approccio basato su regole che potrebbero non rispecchiare l'importanza degli sviluppi e dei cambiamenti propri del rinnovato settore postale.

Si potrebbe, in altri termini, prendere in considerazione anche il cd. "*approccio greenfield*" il quale risulterebbe più essenziale e maggiormente orientato al mercato, in cui gli obiettivi e i concetti alla base delle direttive possono essere riesaminati e, se del caso, riaffermati alla luce del nuovo contesto.

La promozione della concorrenza, inoltre, è uno degli obiettivi principali del quadro normativo europeo esistente. Tuttavia, a parte le specifiche disposizioni in riferimento alle autorizzazioni e all'accesso, poche altre riguardano effettivamente la promozione della concorrenza.

In particolare, nonostante gli obiettivi dichiarati nelle direttive, la concorrenza nel mercato postale della corrispondenza è ancora molto limitata e, laddove si prevede che i volumi nel mercato della corrispondenza, nonostante il calo, rimarranno ancora consistenti nel prossimo futuro, la promozione della concorrenza rimane quindi un obiettivo principale.

Alla luce di ciò, il futuro quadro normativo dovrebbe fornire alle Autorità nazionali di regolazione strumenti sufficienti per ottemperare a tale obiettivo, in considerazione della situazione complessiva e delle particolari esigenze nazionali. D'altra parte, la possibilità di un intervento normativo a favore di un corretto ed equo funzionamento del mercato e della concorrenza risulta molto rilevante anche per il segmento dei pacchi.

Nonostante il mercato dei pacchi sia caratterizzato da un livello competitivo maggiore rispetto al segmento della corrispondenza, tuttavia è necessario prevedere strumenti per mantenere o addirittura promuovere ulteriormente questi livelli di concorrenza, anche per affrontare casi specifici che potrebbero richiedere un intervento normativo.

La salvaguardia degli interessi degli utenti, inoltre, sarà ancora un elemento di rilievo, anche nei segmenti più competitivi del settore postale, per cui questo aspetto non dovrebbe essere trascurato in un futuro intervento sul quadro normativo.

Come già osservato, il focus sulla questione della sostenibilità della fornitura del servizio universale è comprensibile alla luce del rapido calo dei volumi di corrispondenza delle lettere e degli effetti sull'accessibilità economica delle tariffe, anche in considerazione del fatto che le direttive postali contengono principalmente disposizioni che riguardano il servizio universale in senso stretto. In ogni caso, i cambiamenti fondamentali nel comportamento e nelle esigenze dei consumatori/utenti e il calo dei volumi indicano che la pertinenza del servizio universale è soggetta a modifiche, almeno in alcuni Stati membri.

Le risultanze emerse, in termini prospettici, rappresentano delle sfide che le Autorità nazionali di regolazione e gli Stati membri devono affrontare al fine di promuovere la concorrenza, salvaguardare gli interessi dei consumatori nel mercato della corrispondenza e il mantenimento della sostenibilità del servizio universale.

Allo stesso modo, l'applicazione di disposizioni sulla compensazione dei costi netti, sul contenuto e sulla funzione del servizio universale e sugli oneri del servizio universale deve essere rivalutata alla luce di una riforma dell'attuale assetto normativo.

L'introduzione, inoltre, di soluzioni mirate per affrontare problemi specifici a beneficio di gruppi di consumatori dovrebbe rappresentare un ulteriore strumento di garanzia nel rinnovamento dell'assetto normativo.

In particolare, sebbene la funzione dei servizi postali come mezzo di comunicazione sia oramai pacifica, la vera sfida per il prossimo decennio sarà rappresentata dall'inclusione digitale (cd. *e-inclusivity*) per tutti i cittadini.

In conclusione, gli sviluppi nell'ultimo decennio mostrano una chiara esigenza di flessibilità nella risposta normativa per cui, anche alla luce delle difficoltà degli Stati membri che spesso si trovano ad operare in contesti significativamente differenziati, si dovrà raggiungere un livello di armonizzazione nel nuovo assetto normativo.

Le esperienze pratiche del passato, infine, dimostrano come sia indispensabile che il futuro quadro normativo debba prevedere necessariamente delle definizioni chiare e univoche che siano in grado di limitare il più possibile eventuali circostanze elusive.

In altri termini, risulta chiaro che le tendenze e gli sviluppi nel mercato postale e nella società in generale debbano trovare risposte nella concezione e nel contenuto del nuovo quadro normativo europeo dei servizi postali.

Allo stesso modo, a seconda della forma e del contenuto di un nuovo quadro normativo, le Autorità di regolazione, nazionali ed europee, dovranno ridefinire il perimetro della propria attività, nell'ottica di rideterminare, in chiave evolutiva, il proprio ruolo, la propria posizione e gli obiettivi strategici per i prossimi anni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI, SITOGRAFIA E PAPER

1. **AGCom**, Relazione annuale per il 2019;
2. **AGCom**, Relazione annuale per il 2020;
3. **G. Amato**, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in Riv. Trim. dir. pubbl., 1997;
4. **A. Antonelli**, Legge di bilancio per il 2018: interventi a sostegno della coesione sociale e territoriale nel contesto del servizio postale universale, in Amministrazione in cammino, 9 aprile 2018;
5. **G. Avanzini**, *La sostenibilità del servizio postale universale tra esigenze di equilibrio economico e garanzie indisponibili degli utenti*, in Riv. Regolazione dei mercati, n. 1/2017;
6. **E. Avolio, G. Scarfiglieri**, *Price-cap e menu costs: il caso dei servizi postali in Italia*, in Economia e regolazione delle reti postali. Globalizzazione, innovazione tecnologica e servizio universale, a cura di V. Visco Comandini, Roma, 2008;
7. **BCG**, *Focus on the future. Building a new compelling position for posts*, International Post Corporation, The Boston Consulting Group, 2012;
8. **Berec**, *Report on Universal Service – reflections for the future*, BoR (10) 35, 2010;
9. **E. Cardi, M. D'Alberti**, *Note intorno alle «de-stattizzazioni»: i paradigmi legislativi di ferrovie e poste*, in S. Ambrosino (a cura di), *Le trasformazioni del diritto amministrativo. Scritti degli allievi per gli ottanta anni di Massimo Severo Giannini*, Milano, Giuffrè, 1995;
10. **D. Capotorto**, *Regolazione e concorrenza nel settore postale. Fallimento del mercato o fallimento della regolazione?*, Vol. 36 di Pubblicazioni del Dipartimento di

- economia e diritto, Sapienza, Università di Roma, Sezione di diritto dell'economia, Napoli, Jovene, 2017;
11. **V. Castronovo, G. Petrillo**, *Le poste in Italia: Fra Stato e impresa dagli anni settanta ai giorni nostri, Grandi opere*. Storia dell'impresa, Vol. 5, Roma-Bari, Laterza, 2009;
 12. **S. Cassese**, *Regolazione e concorrenza*, in G. Tesauro, M. D'Alberti (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000;
 13. **S. Cassese**, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2000;
 14. **S. Cassese**, *La retorica del servizio universale*, in S. Frova (a cura di), *Telecomunicazioni e servizio universale*, Milano, 1999;
 15. **M. Clarich**, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Dir. pubbl.*, 1998;
 16. **Copenhagen Economics**, Report 2018;
 17. **Copenhagen Economics**, *Principles of e-commerce delivery prices*, 2016;
 18. **Copenhagen Economics**, *Main development in the postal sector*, 2010;
 19. **Copenhagen Economics**, *Vat in the public sector and exemptions in the public interest*, Final Report for TAXUD/2011/DE/334, 2013;
 20. **M. D'Alberti**, *Poteri pubblici e autonomie private nel diritto dei mercati*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2000;
 21. **L. De Lucia**, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002;
 22. **DHL**, *Corporate Responsibility Report*, 2017;
 23. **ERGP**, (18) 49, *Report on developments in the postal sector and implications for regulation*, 2019;
 24. **ERGP**, Work Programme 2020, ERGP PL II (19) 11 WP 2020;

25. **ERGP**, *Report on the quality of service and the end-user satisfaction*, 2013;
26. **ERGP**, *Opinion on the review of the regulatory framework for postal services*, 28 giugno 2019;
27. **European Commission**, *White Paper on transport*, 2011;
28. **European Commission**, *Green Paper a 2030 framework for climate and energy policies*, 2013;
29. **European Commission**, Libro bianco sui servizi di interesse generale, COM(2004) 374, 2004;
30. **L. Fiorentino**, *Appalti pubblici e concorrenza*, in *Venti anni dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato*, a cura di C. Rabitti Bedogni – P. Barucci, Torino, 2010, 123;
31. **Fondazione Ugo Bordon**, *E-substitution nel mercato postale della corrispondenza*, Ricerca e innovazione, 12 febbraio 2019;
32. **V. Franconi**, *Il riassetto delle poste e delle telecomunicazioni*, in Camera dei Deputati, bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari n. 1/3, 1995;
33. **V. Gasparini Casari**, *Il servizio universale*, in *Dir. ec.*, 2000;
34. **S. Gori, M. Marè, V. Visco Comandini**, *Obblighi di universalità, esternalità economiche e beni pubblici*, in *Economia e regolazione delle reti postali. Globalizzazione, innovazione tecnologica e servizio universale*, a cura di V. Visco Comandini, Roma, 2008;
35. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/transport-emissions-of-greenhouse-gases/transport-emissions-of-greenhouse-gases>;
36. <https://www.giustizia-amministrativa.it>;
37. <https://www.agcom.it>;
38. <https://www.agcm.it>;

39. <http://www.irpa.eu/ricerche/la-riforma-del-settore-postale-nellera-digitale>;
40. **M.A. Impinna, A. Miraglia**, *Tutela della concorrenza e sostenibilità del servizio universale postale*, in G. Napolitano (a cura di), *La riforma del settore postale nell'era digitale*, 2015;
41. **IPC**, *Postal Sector Sustainability*, Report 2018;
42. **IPC**, *Key findings*, 2019;
43. **N. Irti**, *L'ordine giuridico del mercato*, V ed., Roma-Bari, 2003;
44. **P. Lazzara**, *La regolazione amministrativa: contenuto e regime*, in *Dir. amm.*, 2, 2018;
45. **F. Liguori**, C. Acocella (a cura di), *Liberalizzazioni*, Napoli, 2015, con particolare riferimento ai contributi di M. Clarich e G. Napolitano;
46. **L. Magrone**, *Le poste*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003;
47. **B.G. Mattarella – A. Natalini**, *La regolazione intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Milano, 2013;
48. **F. Monceri**, *Servizio postale: legittima l'imposizione di standard qualitativi e organizzativi a imprese che operano al di fuori del servizio universale*, commento a Corte di Giustizia dell'Unione europea (VI sezione), sentenza 15 giugno 2017, causa C-368/15;
49. **G. Napolitano**, *Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti*, in *Merc. conc. reg.*, 2000;
50. **G. Napolitano**, *La regolazione del settore postale nell'era digitale*, Rapporti IRPA n. 2/2015, Napoli, Jovene, 2015;
51. **I. Nasti**, *Il servizio universale*, in *Dir. ed ec. com.*, 2003;

52. **C. Osti, L. Rovizzi**, *Il servizio universale in Italia*, in F. Bonelli, S. Cassese (a cura di), *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, Milano 1999;
53. **R. Perez**, *Autorità indipendenti e tutela dei diritti*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1996;
54. **U. Pototschnig**, *I pubblici servizi*, Padova, 1964;
55. **T. Prosser**, *The Limits of Competition Law. Markets and Public Services*, in Oxford University Press, 2005;
56. **N. Rangone**, *Continuità, trasparenza e regolazione del servizio universale*, in Giorn. dir. amm., 2003;
57. **N. Rangone**, *I servizi pubblici*, Bologna, 1999;
58. **G. Santi**, *Il servizio universale in Italia*, in E. Ferrari (a cura di), *I servizi a rete in Europa*, Milano, 2000;
59. **L. Solimene**, *Servizio universale, liberalizzazione dei mercati e regolamentazione dei servizi di pubblica utilità*, in Ec. pubbl., 2002;
60. **B. Spadoni**, *La regolazione per promuovere il mercato nel settore postale*, in *Economia Pubblica*, 2002;
61. **J.E. Stiglitz**, *The Economic Role of the State*, Oxford, 1989, trad. it., a cura di M. Da Rin, Bologna, 1992;
62. Relazione sull'applicazione della direttiva sui servizi postali (2016/2010(INI)), Parlamento europeo, Commissione per i trasporti e il turismo, 3 agosto 2016;
63. **G. Telese**, *Servizio di interesse economico generale e servizio universale nella giurisprudenza e nella normativa comunitaria*, in Jus, 1999;
64. **V. Visco Comandini**, *Il settore postale: liberalizzazione e servizio universale*, in P.M. Manacorda (a cura di), *I nodi delle reti. Infrastrutture, mercato e interesse pubblico*, Firenze, Passigli Editori, 2010;
65. **V. Visco Comandini**, *Servizi Postali*, in Riv. pol. ec. nn. 7-8, 2007;

66. **V. Visco Comandini**, *Il settore postale: liberalizzazione e servizio universale*, in A. Manacorda (a cura di), *I nodi delle reti*, Firenze, 2010;
67. **V. Visco Comandini** (a cura di), *Economia e regolazione delle reti postali: globalizzazione, innovazione tecnologica e servizio universale*, Roma 2006;
68. **Wik Consult**, *Main Developments in the Postal Sector (2010-2013) Final Report*, 2013.