

## **IL FUTURO DEL MERCATO POSTALE IN ITALIA**

**6 dicembre 2012**

Gli autori del documento *Glocus*, partendo dalla premessa della significativa riduzione dei volumi postali registrata nell'ultimo decennio in tutti i segmenti, pongono l'accento sulle principali caratteristiche della gestione dei servizi postali da parte del fornitore nazionale *incumbent*:

- gestione del servizio universale in perdita;
- rischi antitrust: *“La tentazione di praticare prezzi inferiori ai costi incrementali e/o adottare comportamenti abusivi è infatti naturalmente connaturata in tutti gli operatori postali che hanno la possibilità di compensare perdite di una divisione con i profitti di un'altra”* (pag. 6).

Principali proposte emergenti dallo studio:

- 1) modulare diversamente la frequenza del recapito del servizio universale (in numero inferiore ai 5 giorni a settimana attualmente stabiliti);
- 2) escludere dal servizio universale i prodotti mail c.d. *bulk* ossia quelli che non sono accettati allo sportello degli uffici postali, ma in grandi quantità direttamente ai centri di smistamento; in particolare, si propone la separazione del prodotto posta massiva, attualmente ricompreso nel servizio universale, in due prodotti: il primo universale (esente da IVA) comprendente i contratti stipulati da Poste per servizi standard (prezzi, qualità, prestazioni) stabiliti dal Contratto di Programma, il secondo escluso dal servizio universale (con IVA) che include contratti non standard per prestazioni differenti personalizzate;
- 3) sul tema dell'affidamento del servizio universale tramite gara, nel documento si osserva che tale opzione non sarebbe possibile *“perché è evidente che un solo operatore, Poste Italiane, è oggi tecnicamente in grado di offrirlo, così che i vantaggi tipici dell'asta competitiva che la rendono in teoria preferibile all'assegnazione diretta della concessione non sarebbero verosimilmente raggiunti”* (pag. 12);
- 4) sul tema dell'accesso alla rete: si propone di affidare le funzioni di controllo e monitoraggio dei flussi di posta immessa nella rete dell'operatore dominante ad un organo terzo (quale l'AGCOM), sia a garanzia dei rischi di abuso, sia di costruzione di un sistema informativo centralizzato di rilevazione delle dimensioni e dei dati relativi all'intero mercato postale italiano;
- 5) il mantenimento della riserva per gli invii raccomandati attinenti alle procedure giudiziarie e per i servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta: si rileva sul punto che tale previsione *“inclusa nel dlgs 58/2011, è stata dettata più da esigenze di evitare un brusco e ulteriore calo dei ricavi di Poste Italiane, già*

*compromessi dall'e-substitution e dalla concorrenza, che di reale protezione di quest'ultima, perché è di fatto in parte bypassata dalla possibilità posta in capo all'amministrazione pubblica appaltante di nominare messi notificatori i portalettere degli operatori alternativi"* (pag. 10);

- 6) sperimentazione in zone rurali di forme di recapito digitale alternativo/complementare a quello fisico delle lettere, contestualmente al lancio di progetti sperimentali, finanziati dallo stato e/o dall'Unione Europea, di riduzione del *digital divide* e di alfabetizzazione di specifiche comunità locali all'uso di Internet.

---

Con l'avvenuto recepimento, ad opera del decreto legislativo n. 58/2011, della terza direttiva postale (direttiva 2008/6/CE), il quadro normativo nazionale ha subito un significativo ed apprezzabile processo di allineamento ai principi stabiliti a livello europeo.

Si ricorda, infatti, che sono stati in parte ridotti gli ambiti sia della riserva che del servizio universale e che le funzioni di autorità di regolazione del settore postale sono state affidate all'Autorità di garanzia delle comunicazioni.

Tuttavia, riteniamo che il settore postale non possa, allo stato, dirsi totalmente liberalizzato e che sarebbero necessari ulteriori interventi per garantire uno sviluppo concorrenziale del mercato e l'affermarsi di operatori realmente competitivi rispetto all'*incumbent*, su tutti i livelli della filiera.

#### *a) L'affidamento del servizio postale universale*

La Direttiva 97/67/CE, così come modificata dalla Direttiva 2008/6/CE, consente di modulare il servizio universale al fine di renderlo accessibile agli operatori concorrenti e di utilizzare forme di affidamento pienamente competitive, come quelle dell'evidenza pubblica. In quest'ottica, la previsione di affidare, in via diretta, il servizio universale a Poste Italiane per un periodo di 5 anni rinnovabili per ulteriori 5 anni per due volte, appare incompatibile con l'apertura concorrenziale del settore e non è idoneo a cogliere le vere opportunità offerte dalla normativa comunitaria di liberalizzazione.

Con riguardo all'affidamento a Poste Italiane in via diretta, per un totale di 15 anni, dell'intero servizio universale su tutto il territorio nazionale, per effetto delle proroghe sopra richiamate, emergono due centrali profili restrittivi della concorrenza in quanto *i)* non si procede a selezionare il fornitore del servizio universale con modalità ad evidenza pubblica e *ii)* la durata dell'affidamento diretto risulta, per

effetto delle proroghe, estremamente lunga e quindi incompatibile con una reale apertura del mercato.

Contrariamente a quanto affermato nel documento qui discusso, appare pertanto opportuno prevedere un affidamento di breve durata al fine di consentire lo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica che metta a gara tutto o parte del servizio universale per tutto o parte del territorio nazionale, ciò anche alla luce dell'esistenza di aree disagiate e con lo scopo di consentire l'accesso al servizio anche da parte di operatori già presenti sul mercato o potenziali nuovi entranti.

Infatti, in relazione alla struttura del servizio, la Direttiva europea prevede varie possibilità di modulazione del servizio universale in ragione dell'estensione geografica e merceologica dello stesso<sup>1</sup>. In Italia, invece non è stata prevista la possibilità di una rimodulazione per aree territoriali e per ambiti merceologici della struttura del servizio universale, ma è stabilito che il predetto servizio sia fornito su tutto il territorio nazionale nella sua totalità.

#### *b) Riduzione dell'ambito del servizio universale*

Non può che condividersi la proposta avanzata nello studio *Glocus* di riduzione dell'ambito del servizio universale.

In numerose occasioni, l'Autorità ha affermato l'opportunità di ridefinire tale ambito al fine di escludere i servizi rivolti ad una clientela commerciale che prevedono gli invii di corrispondenza in grandi quantità (c.d. *bulk mail*), nonché limitando il servizio universale all'invio di pacchi di peso inferiore ai 10 kg (riducendo in tal modo l'attuale limite dei 20 kg). La scelta di mantenere il limite massimo previsto dalla fonte comunitaria comporta infatti un onere addizionale per il fornitore del servizio universale, che inevitabilmente si riflette sulla sua efficienza e sul suo conto economico, oltre a ricadere sugli operatori concorrenti attraverso il previsto meccanismo di compensazione finanziaria. Ciò impedisce lo sviluppo di servizi alternativi, per soddisfare le medesime esigenze, da parte degli operatori concorrenti.

L'individuazione degli invii da sottrarre all'area del servizio universale dovrebbe essere effettuata dall'Autorità di regolazione preposta ed oggetto di periodica revisione in funzione dell'evoluzione delle dinamiche competitive del mercato.

Come ricordato nello studio *Glocus*, la stessa Commissione - nella Comunicazione in materia di aiuti di Stato per la prestazione dei SIEG - ritiene non opportuno «attribuire obblighi specifici di servizio pubblico ad un'attività che è già

---

<sup>1</sup> È infatti possibile, in base all'articolo 4, «designare una o più imprese come fornitori del servizio universale per coprire tutto il territorio nazionale. Gli stati membri possono designare più imprese per fornire i diversi elementi del servizio universale e/o per coprire differenti parti del territorio nazionale. In tal caso, definiscono, nel rispetto del diritto comunitario, gli obblighi e i diritti attribuiti ad essi e provvedono alla loro pubblicazione».

*fornita in modo soddisfacente e a condizioni, quali prezzo, caratteristiche obiettive di qualità, continuità e accesso al servizio, coerenti con il pubblico interesse, quale definito dallo Stato, da imprese operanti secondo le normali regole del mercato».*

Inoltre, in un'ottica concorrenziale, sarebbe più proficuo lasciare aperta la possibilità che il servizio universale sia modulato in maniera flessibile, prevedendo un obbligo di valutazione, secondo criteri di efficienza e qualità del servizio.

Sul tema evidenziato dagli autori del documento della “*seria implicazione anticoncorrenziale*” determinata dall'assoggettamento asimmetrico dell'IVA derivante dal mantenimento della posta massiva nell'ambito del servizio universale, è stato ricordato che è in corso una procedura per abuso di posizione dominante nei confronti di Poste Italiane proprio su tale profilo.

I servizi postali resi sulla base di negoziazioni individuali, infatti, dovrebbero ritenersi esclusi dall'esenzione IVA, in virtù del principio di applicazione immediata della pronuncia resa in via pregiudiziale dalla Corte di Giustizia. Secondo le indicazioni della Giurisprudenza comunitaria deve ritenersi che i servizi citati non debbano beneficiare dell'esenzione IVA e che il percorso interpretativo dettato dalla Corte di Giustizia debba trovare immediata applicazione nell'ordinamento interno a prescindere dalla sua totale trasposizione in una disposizione normativa.

In tale prospettiva, l'istruttoria ha lo scopo di accertare l'esistenza di una violazione dell'articolo 102 del TFUE, nonché di verificare in che misura la condotta di Poste Italiane sia riconducibile in tutto o in parte alla previsione normativa nazionale.

### *c) Riduzione della riserva postale*

Al fine di ampliare il mercato contendibile e di consentire l'ingresso di nuovi operatori occorre rimuovere la riserva per gli invii raccomandati attinenti alle procedure giudiziarie e per le notificazioni a mezzo posta di cui al Codice della Strada. Tale riserva, infatti, non appare fondata su motivazioni di carattere pubblicistico o di sicurezza delle notifiche stesse.

La disposizione nazionale, tra l'altro, si pone in contrasto con la fonte comunitaria che espressamente prevede, all'articolo 7 della direttiva 97/67 CE così come modificata dalla direttiva 2008/6/ CE, il divieto di mantenere «*in vigore diritti esclusivi o speciali per l'instaurazione di servizi postali*».

A conferma dell'assenza di giustificazione della riserva per tali invii, nello stesso documento *Glocus* si rileva che il mantenimento di detta riserva sarebbe stato dettato, più che da altre motivazioni, dalla necessità di evitare un brusco e ulteriore calo dei ricavi di Poste Italiane.

#### *d) Accesso all'infrastruttura di Poste Italiane*

Dal punto di vista dell'utilizzo dell'infrastruttura di Poste Italiane, costituita principalmente dalla rete di recapito, sarebbe opportuno prevedere la regolazione di particolari modalità e condizioni di accesso alla rete dell'operatore dominante da parte degli operatori che sono attivi soltanto in alcune fasi della filiera postale. L'utilizzo di tale infrastruttura appare indispensabile per la fornitura in concorrenza dei servizi al consumatore finale.

Segnatamente, la normativa nazionale dovrebbe prevedere l'obbligo per Poste Italiane, in funzione del grado di sviluppo del mercato, di predisporre offerte *wholesale* per l'accesso ai vari segmenti dei servizi ora integrati nella sua infrastruttura, a condizioni economiche connesse all'utilizzo delle singole fasi del servizio reso. Il compito di verificare sia le condizioni di mercato che le offerte di Poste Italiane dovrebbe essere affidato all'Autorità di regolazione.

#### *e) Separazione di BancoPosta*

Al fine di garantire maggior trasparenza nel settore postale tradizionale, ed anche al fine di aumentare il grado di concorrenza nel settore bancario, l'Autorità ha affermato la necessità della separazione societaria dell'attività di BancoPosta dalle attività postali tradizionali. Ciò assicurerebbe la presenza di un operatore postale che, in quanto separato dall'attività bancaria, potrebbe competere in modo più trasparente sul mercato dei servizi postali, con minori rischi di distorsione in termini di imputazione dei costi e uso della rete.

Attraverso una chiara collocazione delle risorse tra le due attività si eviterebbero i rischi di sussidi incrociati e di offerte economiche non replicabili perchè basate su non chiare attribuzioni di costi comuni, creando altresì un contesto concorrenziale più ampio e meno esposto a condotte potenzialmente in violazione della legge n. 287/90.

#### *f) Affidamento dei servizi postali da parte delle pubbliche amministrazioni*

L'Autorità ha rilevato inoltre rilevanti problematiche concorrenziali a causa delle modalità di affidamento dei servizi postali che sono prescelte dalle pubbliche amministrazioni appaltanti. In generale, si è riscontrato il potenziale effetto restrittivo derivante dalla diffusa definizione di bandi di gara da parte della PA integrati, ovvero richiedenti servizi postali dalla fase a monte (elaborazione dati, stampa e imbustamento) sino alla fase finale del recapito al destinatario.

Esistendo di fatto un assetto molto concentrato (in monopolio come affermato dall'Autorità in vari procedimenti) nel mercato del recapito (Poste Italiane è

dominante nella quasi totalità delle aree geografiche servite), bandi integrati implicano l'impossibilità per le imprese che fanno i servizi di "*consolidamento*" (le fasi precedenti il recapito) di competere e rischiano, invece, di essere vincolate al potere esercitato dall'impresa monopolista che esegue il trasporto finale.

In quest'ottica, con particolare riguardo ai servizi di recapito, deve evidenziarsi che l'attuale assetto normativo consente alle PA di affidare con gara tutti i servizi di recapito ad eccezione di quelli riservati a Poste Italiane (notifiche a mezzo posta di atti giudiziari e notifiche a mezzo posta di violazioni del codice della strada). L'Autorità ha auspicato, pertanto, che le stazioni appaltanti utilizzino lo strumento della gara per selezionare il recapitista migliore anche nei settori nei quali vigeva, fino al 31 dicembre 2010, la riserva a favore di Poste Italiane S.p.A..

Con riferimento al mercato dei servizi a monte del recapito, l'Autorità ha riscontrato che spesso le stazioni appaltanti, nella predisposizione dei bandi di gara per l'affidamento dei suddetti servizi, adottano scelte che limitano ingiustificatamente la partecipazione dei consolidatori agevolando, invece, i grandi operatori integrati verticalmente come Poste Italiane S.p.A.

L'Autorità ha pertanto segnalato il ricorso a bandi aperti e separati per i diversi servizi.

\*\*\*

In definitiva, appare evidente che il processo di liberalizzazione del mercato postale non sia ancora completato a causa sia di lacunosi interventi normativi che di comportamenti posti in essere dall'operatore *incumbent*. Per quanto concerne i primi, al fine di realizzare una piena ed efficace liberalizzazione del mercato dei servizi postali occorre rivedere la normativa in tema di servizio universale, prevedendo tra l'altro l'assegnazione con gara e l'armonizzazione del regime tributario, individuare in modo chiaro i principi ed i criteri per l'accesso dei nuovi operatori alla rete di Poste Italiane, nonché prevedere la separazione tra Bancoposta e le altre divisioni della società al fine di garantire maggiore trasparenza nel settore postale, riducendo i rischi di distorsione in termini di imputazione dei costi e uso della rete.