

Allegato B alla delibera n. 212/20/CONS

Sintesi delle osservazioni alla consultazione (delibera n. 350/19/CONS) e valutazioni dell’Autorità.

Hanno partecipato alla consultazione pubblica i seguenti operatori: Amazon Italia Transport s.r.l. ed Amazon Italia Logistica S.r.l. (di seguito “Amazon”), Associazione AICAI (di seguito “AICAI”), Associazione Assopostale (di seguito “Assopostale”), BRT S.p.A. (di seguito “BRT”), Consorzio A.RE.L (di seguito “AREL”), iCarry S.r.l. (di seguito “iCarry”), Nexive S.p.A. (di seguito “Nexive”), Poste Italiane S.p.A. (di seguito “PI”).

Di seguito si riporta la sintesi dei contributi pervenuti all’Autorità. Si noti che alcuni operatori, prima di rispondere ai quesiti della consultazione pubblica, hanno svolto alcune considerazioni preliminari, anch’esse brevemente riassunte in quanto segue.

Osservazioni preliminari

Ambito di applicazione della regolamentazione

Le osservazioni degli operatori

AREL osserva che la necessità di garantire un adeguato livello di trasparenza delle condizioni tecniche ed economiche delle offerte rivolte al pubblico dovrebbe riguardare esclusivamente gli invii c.d. “*retail*” (clienti occasionali) per i quali i prezzi sono sempre *standard*; al contrario, per i clienti *business/PMI* (c.d. “*invii massivi*”) i prezzi sono negoziati singolarmente e costituiscono un importante fattore competitivo; pertanto, i prezzi dei servizi *business* eventualmente resi noti dagli operatori sono puramente indicativi rispetto a quelli effettivi. **BRT** non condivide l’interpretazione del quadro normativo di riferimento in materia di servizi postali fornita dall’Autorità in quanto, a suo parere il presupposto per l’assoggettamento di un operatore alla disciplina in materia di servizi postali sia l’esercizio dell’attività di “offerta al pubblico”, in forza dell’autorizzazione generale di cui all’articolo 6 del decreto legislativo 261/99. Tuttavia - osserva ancora **BRT** - il possesso dell’autorizzazione generale non implica necessariamente che il titolare eserciti in effetti, o comunque unicamente, attività di “offerta al pubblico” di servizi postali. In definitiva, secondo **BRT** i contratti frutto di negoziazioni individuali con i clienti, in cui vengono disciplinati in modo del tutto personalizzato le tariffe e tutti gli altri aspetti contrattuali, non possono essere ricondotti a detta attività.

A parere di **BRT** e di **Amazon**, gli operatori che prestano servizi non rientranti nel servizio universale, non dovrebbero essere soggetti agli obblighi imposti dall’Autorità per la fornitura di servizi postali in quanto né la disciplina comunitaria né quella nazionale lo prevedono. Al riguardo, **BRT** e **Amazon** osservano che il mercato dei corrieri espresso è altamente competitivo per cui il ricorso ad ulteriori strumenti di garanzia è sostanzialmente inutile. Pertanto, secondo **BRT**, l’eventuale intervento regolamentare che l’Autorità preannuncia di voler adottare in un prossimo futuro finalizzato ad “*un rafforzamento delle norme a tutela dei destinatari/acquirenti online (i singoli consumatori) per favorire la crescita del mercato delle vendite on-line*” (punto 77 dello schema di provvedimento) non sarebbe giustificato. Un tale intervento sarebbe, infatti, in contrasto con il principio di proporzionalità, invocato dalla Corte di Giustizia nella Sentenza del 31 maggio 2018.

Le valutazioni dell’Autorità

I rilievi sull’ambito di applicazione della normativa di settore ripropongono questioni che, oltre ad essere incentrate su previsioni vigenti ormai da decenni, sono già state affrontate e risolte da decisioni della Corte di giustizia che, tra l’altro, hanno costituito il presupposto dell’impostazione seguita da questa Autorità. Anche attraverso le sentenze interpretative della Corte di giustizia – che, si noti, hanno la stessa efficacia vincolante¹ delle disposizioni interpretate – si è venuto a creare il quadro normativo attualmente vigente che dovrebbe essere pienamente e da tutti riconosciuto e che, dovrebbe rappresentare l’elemento basilare da cui partire per qualsiasi confronto che voglia essere utile e costruttivo.

L’affermazione secondo la quale i principi di trasparenza dovrebbero riguardare solo i clienti occasionali e non i clienti “business”, perché ad essi sarebbero applicate condizioni negoziate, è stata più volte autorevolmente confutata; ne sono prova, solo per citare l’esempio più recente, il dibattito e le posizioni che, richiamando precedenti decisioni dei giudici e posizioni consolidate delle Istituzioni dell’Unione europea, hanno condotto all’adozione del recente regolamento (UE) 2018/644.

Il principio di trasparenza delle condizioni economiche ed i conseguenti doveri informativi mirano a tutelare l’intera e onnicomprensiva categoria degli “utenti” che, in base alla normativa di settore, ricomprende, senza alcuna distinzione, i consumatori e gli utenti commerciali o aziende, sia nel ruolo di mittenti che di destinatari. Le motivazioni e le prescrizioni del regolamento confermano incontrovertibilmente tale approccio: l’obiettivo di garantire l’accessibilità e la trasparenza delle condizioni economiche è fondamentale e le esigenze di tutela delle piccole e medie imprese, i c.d. clienti *business*, sono altrettanto evidenti e a più riprese sottolineate.

¹ Applicabili, inoltre, con effetto retroattivo, anche ai rapporti giuridici sorti in precedenza, salvo che la stessa Corte di Giustizia decida eccezionalmente di limitare “*ex nunc*” gli effetti della propria decisione

Sulla “personalizzazione” che secondo alcuni operatori contraddistinguerebbe i loro rapporti con ogni singolo cliente, sia sotto il profilo delle tariffe che delle condizioni contrattuali, è ragionevole avanzare notevoli dubbi. La tesi si scontra con il dato oggettivo rappresentato dal numero elevato di clienti degli operatori che la sostengono e dalle pratiche commerciali comunemente utilizzate nel settore dei corrieri espresso. È davvero inimmaginabile che un operatore di rilevanti dimensioni economiche possa personalizzare il contratto con ciascun cliente e che, dunque, il singolo contratto possa dar luogo per ogni utente ad una regolazione del rapporto singolare, atipica ed irripetibile.

Una simile modalità di gestione dei rapporti con la clientela darebbe luogo, ad un sistema di gestione e contabilizzazione dei contratti estremamente oneroso, più vicino a quello che potrebbe essere utilizzato da uno studio professionale o da un’impresa artigiana, non certo da un’impresa che fornisce servizi di consegna nell’ambito del commercio elettronico. È verosimile, invece, immaginare che, come accade anche nel settore delle comunicazioni elettroniche, la personalizzazione consista solo nell’assemblaggio di varie tipologie di offerte preconfezionate e destinate ad una particolare categoria di utenti (ad esempio, alle piccole e medie imprese).

Considerazioni per molti versi analoghe valgono per quanto affermato sulla nozione di “offerta al pubblico” che circoscriverebbe l’area di applicazione della normativa di settore ai soli rapporti con i consumatori.

Nella normativa e nella giurisprudenza in materia di servizi di pubblica utilità la categoria dell’offerta al pubblico dei servizi si contrappone a quella dei servizi per uso proprio, *tertium non datur*: non esiste una normativa *ad hoc* per i servizi resi alla clientela *business*. Gli stessi principi valgono per il servizio postale: la normativa, come già detto, anche sulla base dell’interpretazione resa dalla Corte di giustizia, conferma che la nozione di utente è onnicomprensiva e non esiste alcuna distinzione tra utenti privati e professionali.

Si afferma ancora che la normativa dell’Unione europea e nazionale in materia postale si applicherebbe solo agli operatori che forniscono servizi rientranti nel servizio universale. È una tesi in palese contrasto con le norme della direttiva, con l’impostazione seguita dalla Commissione e da questa Autorità e, soprattutto, con tutte le pronunce, anche le più risalenti nel tempo, della Corte di giustizia e del giudice nazionale.

Le affermazioni, in particolare, della Corte di giustizia nella sentenza del 31 maggio 2018, nelle cause riunite C-259/16 e C-260/16, ed in particolare quelle contenute nelle conclusioni dell’Avvocato generale e fondate su una approfondita ricognizione della materia, sono nette e inequivocabili. La Corte ricorda le sue precedenti pronunce con le quali aveva dichiarato che i servizi postali non universali erano ricompresi “*nella nozione di «servizi postali», ai sensi dell’articolo 2, punto 1, della menzionata direttiva*” e che essi “*rientrano nell’ambito di applicazione della direttiva 97/67*”.

Se è indiscutibile che le società BRT e Amazon non forniscono il servizio universale, è altrettanto indiscutibile che forniscono servizi postali e che, quindi, la loro soggezione alle norme della direttiva e agli obblighi regolamentari deriva dalla loro qualificazione come operatori postali, non come fornitore del servizio universale.

Secondo alcuni il mercato dei corrieri espresso sarebbe altamente competitivo e per tale motivo non necessiterebbe di alcun intervento ed il ricorso anche nel futuro ad ulteriori strumenti di garanzia sarebbe del tutto inutile.

È un'affermazione indimostrata e non attuale, perché non è questa la sede per discutere delle future iniziative che potranno essere avviate da questa Autorità.

In ogni caso l'assunto da cui muove – il mercato è competitivo, *ergo* non necessita di alcuna regola - è contraddetto dagli esiti dell'istruttoria che ha portato all'adozione del regolamento UE sulla consegna dei pacchi. Le informazioni raccolte e gli approfondimenti svolti mostrano esattamente l'opposto. Obiettivo del regolamento UE è proprio quello di migliorare la sorveglianza regolamentare e di aumentare la trasparenza delle condizioni a beneficio dei consumatori e delle piccole e medie imprese, segno evidente che è questo l'aspetto problematico a cui porre rimedio. Nulla vieta, quindi, di ipotizzare, dopo aver condotto l'analisi del mercato, interventi regolamentari che possano portare ad una tutela più efficace degli utenti – tutti – e ad una maggiore competitività nel mercato.

Si osserva, infine, che nel definire la propria regolamentazione questa Autorità ha sempre considerato con la massima attenzione il rispetto del principio di proporzionalità. Ne sono dimostrazione le vicende relative a recenti controversie giurisdizionali: a fronte dell'invocata grave violazione del principio di proporzionalità, sulla base degli stessi motivi qui riprodotti da alcuni operatori, nelle decisioni della Corte di giustizia le scelte regolamentari dell'Autorità sono state riconosciute pienamente giustificate sul piano della proporzionalità e della ragionevolezza.

Le osservazioni degli operatori

Amazon osserva che le attività logistiche che la società svolge differiscono da quelle degli operatori postali tradizionali e dei corrieri espresso, per cui l'inclusione della società tra i fornitori di servizi di consegne postali non rifletterebbe adeguatamente la distinzione tra attività logistiche e postali.

Le valutazioni dell'Autorità

Gli argomenti riproposti anche in questa sede da Amazon sono stati già ampiamente confutati nel provvedimento sanzionatorio (delibera 400/18/CONS) al quale la società ha dato attuazione. Nel provvedimento è esposta la ricostruzione fattuale e giuridica che ha condotto l'Autorità a qualificare come postale, l'attività di smistamento svolta da Amazon

Italia Logistica e l'attività di recapito svolta da Amazon Italia Transport attraverso una rete di corrieri locali unitariamente organizzata dalla stessa.

È ben noto, quindi, che l'Autorità ha ritenuto che Amazon fosse un operatore postale perché alcuni filoni di attività, che culminavano nella consegna e che sicuramente non avevano natura logistica, erano pienamente riconducibili alle previsioni della direttiva, e ora del regolamento UE, e del tutto analoghe a quelle ordinariamente svolte dagli altri operatori del settore della consegna dei pacchi.

Le osservazioni degli operatori

Amazon sostiene, inoltre, che l'impostazione adottata dall'Autorità nell'avviare la consultazione non avrebbe alcun fondamento nel quadro giuridico nazionale o europeo di riferimento. Secondo **Amazon** né la Direttiva 97/67/CE né il Regolamento (UE) n. 2018/644 conferiscono alle autorità nazionali di regolamentazione, come AGCom, il potere di: *i*) effettuare analisi di mercato, *ii*) individuare operatori con significativo potere di mercato e *iii*) imporre eventuali obblighi regolamentari asimmetrici alle imprese operanti nei settori dei servizi postali ovvero dei servizi di consegna dei pacchi. Inoltre, lo schema di provvedimento si discosta dagli obiettivi prefissati con la delibera n. 399/18/CONS di avvio dell'analisi di mercato sui servizi di consegna dei pacchi.

Secondo **Amazon**, infine, l'Autorità starebbe replicando nel settore dei servizi postali il modello adottato da anni nel settore delle comunicazioni elettroniche; tuttavia, Amazon osserva che tale modello è stato sviluppato sulla base di una precisa attribuzione di poteri ad AGCom (art. 16 della direttiva 2002/21/CE, come trasposto negli articoli 17-19 del d.lgs. 10 agosto 2003, n. 259 e ss.mm.ii., "Codice delle comunicazioni elettroniche"). L'attribuzione, peraltro, è accompagnata da una analitica individuazione a livello normativo dei diversi obblighi regolamentari *ex-ante* che possono essere imposti dalle Autorità di regolamentazione agli operatori e tenendo conto dei mercati individuati nelle Raccomandazioni adottate dalla Commissione. Quindi, l'assenza di Raccomandazioni e/o orientamenti per i settori dei servizi postali o dei servizi di consegna dei pacchi, costituirebbe un ulteriore chiaro elemento che impedisce logicamente e giuridicamente di applicare a tali settori il modello ideato ed adottato per il settore delle comunicazioni elettroniche.

Le valutazioni dell'Autorità

Amazon contesta il fondamento dei poteri – tutti – che l'Autorità ha esercitato o che, secondo la prospettazione, intenderebbe esercitare in sede di analisi di mercato. È una tesi difficile da dimostrare già sotto un profilo di carattere generale e senza considerare la normativa di settore.

Innanzitutto, si osserva che ogni provvedimento di qualsivoglia autorità indipendente con funzioni di regolazione dei mercati non può prescindere da una previa attività conoscitiva e di analisi del mercato che s'intenda regolare.

Gli interessi in gioco sono molteplici e le finalità dell'intervento del regolatore sono diverse: nella dinamica dei rapporti tra operatori si pongono problematiche connesse alla promozione della concorrenza mentre sul versante dei servizi, vengono a rilievo diversi profili di tutela del consumatore.

Affermare oggi che un'autorità indipendente non può svolgere analisi di mercato porterebbe indietro le lancette del dibattito in materia di regolamentazione e di poteri delle autorità indipendenti di quasi trent'anni: quantomeno fino all'intervento del nostro Legislatore che, nel 1995 con la legge n. 481 in materia di servizi pubblica utilità, oltre ad indicare, è bene ricordarlo, i principi generali cui si ispira la normativa relativa alle Autorità, ha attribuito esplicitamente tale potere.

Se poi si guarda al settore postale, il fondamento dei poteri esercitati nell'analisi di mercato sono le norme della direttiva – si badi bene, non le norme del regolamento che integrano – e le disposizioni della legislazione nazionale che ne costituiscono attuazione.

È un complesso normativo che attribuisce specifiche e rilevanti funzioni all'autorità di regolazione sull'intero settore postale. Funzioni, come ad esempio quelle di “promozione della concorrenza”, nonché, più nello specifico, “di analisi e monitoraggio dei mercati postali”, che non possono essere svolte senza una corretta e completa rappresentazione dei mercati. Le Autorità nazionali di regolamentazione per il settore postale, è noto, “devono poter raccogliere informazioni presso gli operatori per poter adempiere efficacemente ai compiti loro assegnati” (considerando n. 51 della direttiva 2008/6/CE).

In base al ruolo e alle funzioni che la normativa, nonché la giurisprudenza e la dottrina, incontestabilmente attribuiscono alle Anr (a tutte le Anr), non può essere ragionevolmente posto in dubbio il potere di questa Autorità di raccogliere elementi conoscitivi sul settore di competenza, di effettuare analisi del mercato e, conseguentemente, di esporre quelle che a suo giudizio sono le condizioni concorrenziali del mercato, delineando necessariamente la posizione e i poteri dei soggetti in esso operanti.

L'ulteriore tema, vale a dire la possibilità invece per le autorità nazionali di regolamentazione del settore postale di imporre obblighi “asimmetrici”, è meritevole di attenta valutazione anche perché è al centro di un intenso dibattito.

Ma non è questa la finalità, né l'oggetto dell'analisi di mercato avviata con la delibera n. 399/18/CONS. Se si legge il documento l'oggetto dell'analisi è ben circoscritto. L'introduzione di specifici obblighi è solo menzionata come possibilità teorica e futura, comunque affidata a successivi approfondimenti nell'esercizio dei poteri di regolazione

procompetitiva al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato evitando il permanere di anomalie o distorsioni.

Nel documento di consultazione, inoltre, sono prospettati interventi di modifica del quadro regolamentare. Ma è evidente che la modifica del quadro regolamentare non potrà essere disposta con il documento conclusivo dell'analisi di mercato, ma soltanto a seguito degli ulteriori approfondimenti e con piena garanzia di partecipazione dei soggetti interessati.

In conclusione, la paventata evoluzione verso modelli di regolamentazione propri delle comunicazioni elettroniche, non può assumere rilevanza in questa sede, di analisi di mercato, ma potrà al più essere contestata solo qualora questa Autorità intenda ricorrere a modelli di intervento finalizzati alla realizzazione dell'obiettivo di promozione della concorrenza.

Condizioni di lavoro

Le osservazioni degli operatori

PI e **AREL** condividono le considerazioni dell'Autorità in merito alla strategicità del costo del lavoro ai fini della competitività del mercato postale, dunque concordano con la proposta di affrontare la questione in modo sistemico (con le modalità e nelle sedi ritenute più opportune). **PI** auspica che, già all'esito del procedimento, l'Autorità indichi quali contratti collettivi possano configurarsi come contratti di riferimento per i mercati. **AREL** sottolinea che, se si vuole incentivare la concorrenza e salvaguardare i posti di lavoro del settore postale, occorre differenziare contrattualmente le attività del settore postale da quelle del settore logistico, in quanto si tratta di attività differenti.

BRT osserva che la normativa primaria (d.lgs.vo n. 261/99), cui la normativa regolamentare deve essere conforme, all'articolo 18-bis, impone il “rispetto degli obblighi in materia di condizioni di lavoro previsti dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva di riferimento” senza alcuna ulteriore specificazione. Quindi, secondo **BRT**, per gli operatori esercenti l'attività di corriere espresso la disciplina di riferimento è quella relativa all'attività di logistica, trasporto merci e spedizioni, anche allorquando essi svolgano attività di offerta al pubblico di servizi postali. Peraltro, l'operatore ritiene che le norme vigenti in materia di condizioni di lavoro per i tradizionali operatori postali mal si attagliano all'attività svolta dai corrieri espresso. Al riguardo, **BRT** osserva che anche il TAR Lazio (con le recenti sentenze n. 6093 del 16 maggio 2019 e n. 11664 del 9 ottobre 2019) e, prima di esso, la Corte di Giustizia (con la decisione del 31 maggio 2018) hanno riconosciuto che il settore postale e quello del trasporto sono settori contigui, con possibili sovrapposizioni, ammettendo altresì che molte imprese che, in base alla normativa, vengono forzatamente ricondotte al settore postale, svolgono in realtà principalmente attività di trasporto. Pertanto, a parere di **BRT**, non sarebbe corretto sottoporre ad una contrattazione collettiva pensata per la realtà “postale” organizzazioni

di imprese che trovano meglio affrontate le questioni del lavoro nella contrattazione collettiva in materia di trasporto.

Le valutazioni dell'Autorità

La posizione di BRT non è assolutamente condivisibile perché è frutto di una lettura non corretta della pronuncia, fondamentale, della Corte di giustizia (la già citata sentenza del 31 maggio 2018), delle altrettanto fondamentali e decisive sentenze del nostro giudice nazionale (Tar Lazio, Sezione prima, 9 ottobre 2019, n. 11664), nonché delle altre successive pronunce, alcune delle quali relative a ricorsi proposti dall'operatore, che sui medesimi temi hanno ripreso integralmente le considerazioni della Corte di giustizia.

È sufficiente ricordare che l'obbligo in parola – *“essere in regola con le disposizioni in materia di condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento vigenti nel settore postale”* – è previsto regolamento approvato con delibera n. 129/15/CONS.

È poi altrettanto noto che questo obbligo, nonché gli altri a cui è soggetto il titolare dell'autorizzazione, sono stati contestati perché ritenuti gravemente sproporzionati ed in aperto conflitto con le norme della direttiva. Sono altrettanto note le successive vicende giurisdizionali che hanno dimostrato l'infondatezza di questa tesi con le motivazioni che possono essere lette in modo compiuto nelle decisioni più sopra citate.

Sul punto specifico in discussione, le condizioni di lavoro, è importante considerare attentamente le valutazioni dell'Avvocato generale, integralmente richiamate nella sentenza. L'Avvocato generale afferma che *“non si ravvisa alcuna sproporzione negli obblighi”* previsti dal regolamento sui titoli abilitativi perché *“i suesposti obblighi sono adeguati e non eccessivamente gravosi, ai fini della fornitura del servizio postale in un contesto che unisce la libertà d'impresa degli operatori e la soggezione ad alcune regole minime di un funzionamento ordinato, sotto la vigilanza delle autorità pubbliche cui tale servizio è affidato”*

Il medesimo giudizio riguarda, ovviamente, anche gli obblighi in materia di condizioni di lavoro, giudizio poi confermato dal Tar del Lazio con le sentenze già citate.

Si aggiunge che l'attività di vigilanza che questa Autorità può svolgere è circoscritta al rispetto degli oneri strettamente concernenti la titolarità dell'autorizzazione generale e deve considerarsi escluso ogni ulteriore potere di vigilanza in materia di sicurezza del lavoro, spettante al Ministero del Lavoro con le sue articolazioni periferiche.

Con queste precisazioni, in sede di verifica degli obblighi derivanti dal titolo l'obbligo di cui si discute non può considerarsi assolto attraverso l'applicazione di condizioni di lavoro previste in contrattazioni collettive di riferimento in alcun modo riferibili al settore postale, quali, ad esempio, quelle applicate al settore del commercio, del terziario, della

distribuzione e dei servizi. Per ciò che riguarda, invece, la contrattazione relativa al settore della logistica si dovrebbe effettuare un esame comparativo per valutare in concreto se al di là della differente e delle varie nozioni utilizzate possa rinvenirsi un'equiparazione sostanziale con le specifiche tutele previste per i lavoratori (ad es. orario di lavoro, turnazione, ferie, retribuzione) del settore postale.

Titoli abilitativi

Le osservazioni degli operatori

PI, inoltre, condivide con l'Autorità l'esigenza di rivedere l'attuale impianto regolamentare in materia di titoli abilitativi per adeguarlo alle nuove dinamiche del mercato (in particolare lo sviluppo dell'*e-commerce*), all'organizzazione delle reti postali e alle esigenze degli utenti. Al riguardo **PI** auspica che l'Autorità intervenga con un apposito procedimento sul tema.

BRT osserva che per i giudici europei (sentenza AICAI) la disciplina della direttiva 97/67/CE non osta ad una normativa nazionale che impone a tutte le imprese che offrono al pubblico servizi postali di disporre di un'autorizzazione generale, purché una tale normativa sia giustificata da una delle esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva medesima e purché rispetti il principio di proporzionalità. Inoltre, l'articolo 9 della Direttiva postale, laddove stabilisce che la concessione di autorizzazioni possa prevedere l'imposizione di obblighi in merito alla qualità, alla disponibilità e all'esecuzione dei servizi in questione, precisa che tale possibilità sussiste "*se necessario e giustificato*".

Le valutazioni dell'Autorità

Al riguardo si deve nuovamente rinviare integralmente ai contenuti della pronuncia della Corte di giustizia del 31 maggio 2018 che ha giudicato pienamente conformi alla direttiva postale le disposizioni del regolamento di questa Autorità approvato con delibera 129/15/CONS.

Successivamente, alla luce della decisione della Corte di giustizia, il Tar del Lazio, con sentenze n. 11664 e n. 6093 del 2019, ha respinto tutti i motivi di censura, proposti in entrambi i ricorsi, riconoscendo in modo chiaro e netto la piena legittimità del regolamento dell'Autorità perché gli obblighi sono giustificati dalle esigenze essenziali e non sproporzionati.

Accordi UPU

Le osservazioni degli operatori

Secondo **AREL** le tariffe previste dagli accordi UPU dovrebbero favorire, a parità di condizioni, la concorrenza delle piccole e medie imprese. In questo ambito, secondo

AREL, l’Autorità ed il MISE dovrebbero attivarsi affinché non si creino le distorsioni di mercato verificatesi in passato; occorre, quindi, che l’Autorità spinga il fornitore del servizio universale ad applicare tariffe basate sul costo effettivo, così come deliberato dall’UPU nell’assemblea straordinaria tenutasi a settembre del 2019. Una pronta applicazione delle nuove tariffazioni UPU, secondo **AREL**, consentirà di limitare le attuali distorsioni di mercato relativamente ai beni provenienti dall’Asia. **AREL** osserva, infatti, che l’utilizzo del canale UPU consente alle piattaforme estere di *e-commerce* di godere di indebiti vantaggi rispetto ai *seller* italiani, con implicazioni sull’applicazione dell’IVA. A parere di **AREL** andrebbe evitato che i beni di modico valore, che costituiscono circa l’80% dei volumi importati dalla Cina (intorno a 50-60 mila pacchetti al giorno) arrivino impropriamente come “corrispondenza”.

Le valutazioni dell’Autorità

L’Autorità osserva, innanzitutto, che la competenza in ambito UPU è sempre stata del Ministero dello Sviluppo Economico. Solo a seguito della sottoscrizione dell’ultimo contratto di programma (2020-2024) è stato riconosciuto all’Autorità un ruolo in ambito UPU, in particolare il nuovo contratto, all’art. 8, comma 2, prevede ora che “*La Società [Poste Italiane] partecipa, previo indirizzo del Ministero e coordinamento con l’Autorità e con le Amministrazioni pubbliche competenti, ai lavori dell’Unione Postale Universale (U.P.U.) e alle conferenze indette dalle organizzazioni governative internazionali, informando altresì regolarmente il Ministero e l’Autorità sui lavori e sulle decisioni assunte in tali sedi*”. Sono, pertanto, in sede di definizione i necessari raccordi amministrativi per dare seguito a questa nuova previsione.

Auto-prestazione

Le osservazioni degli operatori

A parere di **Amazon**, la rappresentazione del settore svolta dall’Autorità è parziale, non accurata e in ogni caso irragionevole in quanto considera i volumi dei pacchi consegnati dalla società in “auto-prestazione”. A tal riguardo, **Amazon** osserva che non è chiaro perché le attività in questione siano state considerate solo per l’individuazione della quota di mercato di Amazon, mentre a nessun altro soggetto che svolge tali attività (quali ad es. Ikea, Euronics, Leroy Merlin, Zalando, Asos, etc.) sia stata richiesta alcuna informazione sui volumi dei pacchi consegnati in auto-prestazione. **Amazon** richiama, inoltre, l’art. 8 del d.lgs. n. 261/1999 che, pur facendo riferimento alle attività in auto-prestazione come “servizi postali”, consente espressamente la prestazione di tali attività “senza autorizzazione”, escludendole, quindi, dal perimetro delle attività *lato sensu* “regolate”. Inoltre, **Amazon** evidenzia che tali attività non vengono in alcun modo menzionate nella definizione di “servizi postali” contenuta nell’art. 2, paragrafo 1, n. 1 della Direttiva, come trasposta nell’art. 1, comma 2, lett. a) del decreto legislativo n. 261/99 citato. Infine, **Amazon** osserva che i dati sui volumi di auto-prestazione della società utilizzati dall’Autorità scontano un *deficit* di affidabilità connesso all’utilizzo di mere stime.

Le valutazioni dell'Autorità

Non è irragionevole considerare i volumi dei pacchi consegnati nella modalità definite da Amazon “in auto-prestazione” ed è sicuramente coerente con il quadro normativo e regolamentare di riferimento in materia di auto-prestazione sotto due distinti profili.

Sul punto, brevemente, alcune precisazioni sul dato normativo. La direttiva non esclude affatto dai servizi “impattati” l’auto-prestazione.

L’auto-prestazione è definita dalla direttiva 97/67/CE: in base al “considerando 21”, essa concerne *“la prestazione di servizi postali da parte della persona fisica o giuridica che è all’origine della corrispondenza, oppure l’assunzione del compito di effettuare la raccolta e l’inoltro di tali oggetti da parte di un terzo che agisce esclusivamente in nome di questa persona”*.

L’art. 8 del d.lgs. n. 261 del 1999, inoltre, consente di prestare servizi postali (sempre da parte della persona fisica o giuridica che è all’origine della corrispondenza, oppure da parte di un terzo che agisce esclusivamente in nome e nell’interesse dell’auto-produttore), senza necessità di richiedere l’autorizzazione.

La direttiva “postale”, fin dalla prima versione, e le norme di recepimento del Legislatore nazionale, indicano chiaramente che l’attività in auto-prestazione era, ed è, a tutti gli effetti attività volta a fornire oggettivamente un servizio qualificato come postale. La direttiva non consente, invece, che l’attività in auto-prestazione possa essere inclusa nel servizio universale, il che non vale ad escluderla però dal novero dei servizi postali.

Queste considerazioni giustificano quindi l’acquisizione e la valutazione dei dati relativi ai servizi svolti in auto-prestazione nell’ambito dell’analisi di mercato.

Un ulteriore profilo merita però considerazione. La nozione di auto-prestazione è presidiata da precisi confini esterni, per evitare l’ampliamento dell’area di riserva, e dalla sussistenza di requisiti interni, per assicurare la concorrenzialità del mercato.

I primi sono stati oggetto della sentenza della Corte di giustizia nella causa C-240/02, correttamente citata. Nel contesto all’epoca esistente e alla luce della finalità allora perseguite dalla direttiva, ossia la liberalizzazione dei servizi postali, la Corte, attraverso un’interpretazione in senso restrittivo delle norme, ha affermato che gli Stati membri non hanno la facoltà di ampliare a loro piacimento, attraverso un’interpretazione estensiva, i servizi riservati ai prestatori del servizio postale universale a norma dell’art. 7 della direttiva 97/67.

La sentenza della Corte di giustizia traccia dunque un netto confine a salvaguardia del c.d. “diritto all’auto-produzione” dei privati, configurato come un diritto soggettivo,

esercitabile anche in regimi di monopolio legale di determinate attività (art. 9 della legge n. 287/1990).

L'altro profilo, rilevante in un mercato in cui sono assenti situazioni di monopolio legale, riguarda, invece, i requisiti che l'attività deve possedere per essere qualificata come svolta in auto-prestazione. L'auto-prestazione, a ben vedere, si sostanzia in un regime di esenzione perché non impone al soggetto di richiedere il rilascio di un titolo abilitativo e, quindi, in un mercato, ora pienamente liberalizzato, consente al soggetto di operare in una condizione di particolare favore rispetto a quella in cui agiscono gli altri operatori concorrenti.

In base ai principi affermati dalla dottrina e dalla giurisprudenza si può affermare che il c.d. diritto di "auto-produzione" non è assoluto e, per quello che qui interessa, oltre a soddisfare i presupposti indicati dalla norma, incontra dei limiti invalicabili nell'esigenza di non perturbare gli assetti del mercato a discapito della concorrenza e dei suoi benefici: l'impresa che opera in auto-produzione non può svolgere attività in concorrenza con le altre imprese nei mercati di riferimento.

Se è vero, quindi, che in un regime di monopolio, è giustificata un'interpretazione restrittiva per evitare un inammissibile ampliamento dell'area di riserva, in un mercato pienamente liberalizzato il gioco della concorrenza sarebbe falsato se si estendesse l'area di esenzione (dal rilascio del titolo) a situazioni che non possono qualificarsi come auto-prestazione.

Nel recente regolamento (UE) sui servizi di consegna dei pacchi, pur non utilizzando il termine di auto prestazione (o similari), la nozione sostanziale, intesa come utilizzo per fini propri del servizio, è evidentemente il presupposto delle disposizioni che specificano i requisiti per l'applicazione, e per l'esenzione, del regolamento a determinate categorie di imprese.

Nella prassi regolamentare delle comunicazioni elettroniche un criterio utilizzato per determinare se sia opportuno includere o meno l'autoproduzione nel calcolo della quota di mercato detenuta dall'operatore verticalmente integrato consiste nel valutare se l'autoproduzione pone vincoli competitivi agli altri operatori del mercato.^{2, 3} Come ha

² Casi analoghi si riscontrano nell'ambito dei servizi comunicazione elettronica per quegli operatori verticalmente integrati che producono servizi all'ingrosso (es. accesso fisico alla rete in rame o in fibra) in parte utilizzati come inputs produttivi dalle divisioni interne per produrre i servizi finali per la clientela (come ad esempio servizi di fonia e adsl) e, in parte, venduti ad altri fornitori di servizi finali.

³ Si veda a tal riguardo il documento la Raccomandazione della CE "Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector 2014" e il relativo "Explanatory Note":

"The issue of how to take into account the self-provision of wholesale inputs arises frequently in both defining and analysing wholesale markets. In some cases, what is under consideration is the self-supply of the incumbent operators. In others, it is the self-supply of alternative operators. In many cases the

osservato il BEREC, “*the consideration of self-supply has the final aim of describing in the most appropriate manner the relevant competitive constraint faced by operators in the relevant market. In some case, considering only services provided to third parties could mislead the conclusions of the analysis*”.⁴

Seguendo questa impostazione, l’Autorità ha sempre conteggiato l’autoproduzione nelle analisi di mercato dei servizi all’ingrosso di comunicazione elettronica.⁵

Quanto ad Amazon, si osserva che i volumi consegnati in auto-prestazione le consentono di raggiungere la scala minima efficiente per poter offrire ai venditori terzi che utilizzano la sua piattaforma servizi di consegna dei pacchi in concorrenza con gli altri operatori del mercato (corrieri e operatori postali). Inoltre, l’autoproduzione consente ad Amazon di esercitare una pressione competitiva dal lato della domanda sugli operatori di consegna per ottenere condizioni vantaggiose, pressione tanto più efficace quanto più questi operatori dipendono in modo significativo dalle consegne di Amazon.

A ciò si aggiunga che, considerata la dimensione del proprio *business*, Amazon è in grado di influenzare in modo rilevante le condizioni del mercato dei servizi di consegna dei pacchi.

Per le ragioni suesposte, si ritiene che la dinamica competitiva del mercato sia meglio rappresentata includendo l’auto-prestazione di Amazon o con dati da quest’ultima forniti o attraverso stime dell’Autorità.

incumbent is the only undertaking that is in a position to provide a potential wholesale service. It is likely that there is no merchant market as this is often not in the interest of the incumbent operator. Where there is no merchant market and where there is consumer harm at retail level, it is justifiable to construct a notional market when potential demand exists. Here the implicit self-supply of this input by the incumbent to itself should be taken into account. In cases where there is likely demand substitution, i.e. where wholesale customers are interested in procuring from alternative operators, it may be justified to take the self-supply concerned into consideration for the sake of market delineation. Even where there is an alternative potential supplier, it may share the same strategic interests as the incumbent regarding supply to third parties, to discourage market entry. Alternative operators' selfsupply should, in particular, be assessed when alternative operators' networks are included in the relevant market due to the strong direct pricing constraints they exert on the incumbent operator. However, this is not justified if alternative operators face capacity constraints, or their networks lack the ubiquity within the relevant geographic market expected by access seekers, and/or if alternative providers have difficulty in entering the merchant market readily”.

⁴ BEREC, “*Report on self-supply*”, 2010. Il BEREC è l’organismo internazionale dei regolatori delle comunicazioni elettroniche.

⁵ Si vedano ad esempio le analisi dei mercati 3a e 3b dell’Agcom (delibera n. 348/19/CONS).

Calcolo delle quote di mercato

Le osservazioni degli operatori

Amazon non condivide il modello delle “capogruppo” e dei “gruppi societari” utilizzato da AGCom per il calcolo delle quote detenute dagli operatori nei diversi segmenti di mercato che porrebbe in contrasto con il diritto civile italiano ed è già stato oggetto di censura da parte del Consiglio di Stato e dalla più recente giurisprudenza amministrativa del TAR Lazio.

Le valutazioni dell’Autorità

È poi contestato il modello di organizzazione unitaria, considerato nella presente analisi. Gli argomenti si incentrano su citazioni del documento di consultazione che appaiono imprecise e su precedenti giurisprudenziali non pertinenti al tema.

Nel documento di consultazione non vi è alcuna estensione della nozione di “capogruppo”, né tantomeno della nozione di “gruppo societario”. Vi è piena consapevolezza, derivante dalla conoscenza del mercato e dall’attività di vigilanza, che le organizzazioni unitarie per svolgere servizi postali sono in assoluta prevalenza costituite da micro-impresе, ben lontane dallo schema del gruppo societario.

È abbastanza noto che il modello organizzativo descritto nel documento di consultazione non è affatto nuovo ed originale. È stato ampiamente utilizzato, soprattutto in passato, dal fornitore del servizio universale in Italia (e in tutti i principali paesi europei) attraverso la c.d. esternalizzazione della fase del recapito realizzata in varie forme contrattuali. Sicuramente le c.d. agenzie, sotto il profilo della fornitura del servizio, non avevano alcuna autonomia e indipendenza ed erano pienamente e incondizionatamente incluse nell’organizzazione del servizio gestito da Poste Italiane, unico soggetto “fornitore” al quale doveva essere ricondotta l’intera attività e la” responsabilità per l’espletamento del servizio sotto tutti i profili.

Il modello organizzativo indicato nel documento di consultazione, si osserva, è quello considerato nell’ordinanza ingiunzione, in ottemperanza della quale le società del gruppo Amazon hanno chiesto ed ottenuto il titolo per esercitare l’attività postale e gli argomenti ricalcano quelli formulati nei motivi di ricorso avverso l’ordinanza ingiunzione.

Il richiamo alla sentenza del Consiglio di Stato non è corretto. Oggetto della decisione non era il potere di questa Autorità di acquisire dati dagli operatori o di considerare unitariamente l’organizzazione, ma il diverso problema dell’imputazione della responsabilità ex lege n. 689/1981, tema sul quale ha interferito la circostanza oggettiva della qualificazione, in termini di “gruppo”, attribuita dall’operatore stesso alla propria rete in *franchising*.

Non è corretto neanche il richiamo alla sentenza del Tar Lazio n. 8491 del 2018, peraltro ancora in materia di imputazione dell'illecito amministrativo per esercizio abusivo di attività postale. Il Tar del Lazio non sembra affatto aver mutato il proprio orientamento favorevole all'impostazione seguita da questa Autorità né, come invece si sostiene, ha fatto riferimento alla pronuncia del Consiglio di Stato; al contrario, accogliendo solo uno dei motivi del ricorso, ha richiamato il proprio orientamento, finora costante, ed ha rilevato che rispetto ad analoghi precedenti nel caso di specie non erano indicate in motivazione le singole clausole contrattuali dalle quali potevano ricavarsi quei vincoli idonei ad evidenziare "la creazione di una vera e propria rete di imprese, rispondente ad una logica unitaria e ad una gestione fortemente accentrata".

Definizione di pacco

Le osservazioni degli operatori

AREL sostiene che per una corretta definizione del mercato occorra tener presente che ciò che distingue i pacchi dalla corrispondenza è l'esistenza o meno di una transazione economica sottostante, indipendentemente dai formati e dalle dimensioni. Secondo **AREL** il fatto che circa l'80% dei volumi importati dalla Cina arrivino impropriamente come "corrispondenza" crea distorsioni di mercato e perdite anche sotto il profilo della tassazione delle attività commerciali (es. IVA).

Le valutazioni dell'Autorità

L'Autorità ritiene che nonostante la proposta di Arel relativa alla distinzione tra pacco e corrispondenza sia teoricamente condivisibile, risulta di difficile attuazione. L'Autorità si riserva comunque di considerare tale proposta nell'ambito del dibattito in corso a livello ERGP in merito alle possibili nuove definizioni nel settore postale in vista della riforma della Direttiva del settore.

Al momento, l'Autorità nei propri provvedimenti non può che attenersi alle definizioni di legge vigenti, ossia quelle della Direttiva, così come recepite nel nostro ordinamento, e quelle del Regolamento pacchi.

L'Autorità condivide l'osservazione di Arel relativa alle distorsioni di mercato causate dall'invio di beni dall'estero attraverso i servizi di corrispondenza ordinaria e osserva al riguardo come il dibattito in corso all'UPU sia originato proprio da questo problema.

Domanda 1): si ritiene che la duplicazione delle reti postali possa rappresentare un'inefficienza del mercato?

Le osservazioni degli operatori

AREL, **Assopostale** e **iCarry** ritengono che la duplicazione delle reti postali non rappresenti un'inefficienza del mercato, in quanto la concorrenza delle reti stimola lo sviluppo di nuovi servizi, modifica gli assetti competitivi del mercato e aumenta la fiducia dei consumatori verso diverse modalità di consegna.

Assopostale e **iCarry** evidenziano che la presenza di eventuali operatori dominanti potrebbe ostacolare una competizione efficiente se gli operatori entranti non dovessero raggiungere quote di volumi sufficienti a sostenere gli investimenti realizzati per mettere in piedi la rete postale.

Secondo **PI**, la presenza di soluzioni innovative per il recapito rende evidente come sul mercato in questione la *legacy* del fornitore del servizio universale (FSU) derivante dall'attività storica di distribuzione della corrispondenza non rappresenti affatto un fattore sostanziale di vantaggio, date le particolari esigenze espresse sinora dalla clientela. Al contrario, gli operatori che hanno potuto concentrare i propri sforzi su questo specifico mercato – anche grazie ad un particolare posizionamento sulla filiera della catena del valore (i.e. integrazione verticale) – hanno potuto investire massicciamente sulle nuove soluzioni di recapito *tailor-made* per le esigenze della consegna dei pacchi (specie quelle collegate all'*e-commerce*).

Inoltre, **PI** ritiene necessario promuovere l'adozione da parte di tutti i *players* di soluzioni di rete aperte per cui l'Autorità dovrebbe monitorare costantemente gli sviluppi del mercato, specie con riferimento all'eventuale costituzione di posizioni di significativo potere di mercato che richiedano l'adozione di rimedi regolamentari.

Infine, **PI** affronta il tema della sostenibilità della distribuzione delle merci nell'ambiente urbano. Secondo l'operatore, l'Autorità dovrebbe fornire indicazioni alle amministrazioni locali chiamate a disciplinare questi aspetti, per incentivare la razionalizzazione delle attività di recapito, prediligendo quei vettori che presentano determinate caratteristiche, tra cui, ad esempio, l'adozione di flotte "*green*" e l'utilizzo abituale dei mezzi nelle medesime aree per la contemporanea fornitura di altri servizi. Dovrebbe, in particolare, essere incentivato l'affidamento a tali vettori di tutte le consegne destinate al centro storico o alle zone identificate.

In riferimento al tema della duplicazione o integrazione delle reti per la corrispondenza e dei pacchi, **Nexive** osserva che le due reti (corrispondenza e pacchi) presentano peculiarità tali che non permettono un'integrazione totale, ma parziale.

Secondo **Amazon**, la domanda non è stata posta in modo chiaro poiché non specifica a quale duplicazione di reti si riferisca l'Autorità e non definisce la nozione di "inefficienza del mercato". Al riguardo, la società fa notare che una "rete postale" è caratterizzata da diverse attività (raccolta, smistamento, trasporto, distribuzione) che hanno economie di

scala e densità diverse e possono essere duplicate in misura diversa. **Amazon** richiama, inoltre, il dibattito sulla liberalizzazione dei monopoli postali dal quale sarebbe emerso che vi sono molteplici segmenti della filiera che possono essere forniti in modo competitivo. Si tratta, secondo **Amazon**, di un'impostazione da tempo condivisa anche in ambito postale, sotto i profili economici e regolamentari. Secondo **Amazon**, le stesse risultanze dell'analisi condotta dall'Autorità dimostrano chiaramente come la necessità di rispondere alle nuove esigenze del settore abbia condotto ad un processo di investimenti nelle infrastrutture di rete da parte di diversi attori in linea con i rispettivi obiettivi strategici, l'evoluzione delle esigenze dei clienti, dei propri *assets*, delle scelte organizzative e delle proprie strategie di mercato. Pertanto, limitare la capacità di più attori di investire nelle proprie reti, in tutto o in parte, in modo da soddisfare le proprie esigenze, sarebbe inefficiente, ridurrebbe la scelta dei consumatori, precluderebbe la sperimentazione di innovative opzioni di consegna e limiterebbe lo sviluppo di nuovi modelli di fornitura dei servizi. In conclusione, **Amazon** sostiene che l'evoluzione delle infrastrutture osservata nel mercato risponda alle normali dinamiche competitive che, in ultima analisi, favoriscono i clienti e, di conseguenza, non richiedono alcun intervento regolamentare.

Le valutazioni dell'Autorità

Con riferimento alle osservazioni di **AREL**, **Assopostale** e **iCarry e Poste Italiane**, l'Autorità già nella proposta di consultazione ha osservato come il progressivo spostamento del *focus* del mercato dalle lettere ai pacchi abbia innescato un processo di progressiva riorganizzazione delle reti da parte degli operatori postali, finalizzato ad aumentare l'efficienza delle consegne e a rispondere alle nuove esigenze dell'utenza.

In molti casi i processi in atto sono orientati alla valorizzazione delle reti esistenti, non solo di quelle postali. Si possono citare, ad esempio, le soluzioni di *joint delivery* adottate da Poste Italiane ed altri operatori per la consegna congiunta di pacchi e lettere registrate e le iniziative assunte da diversi operatori per costituire reti di accettazione e ritiro dei pacchi in sinergia con le reti commerciali pre-esistenti (es. tabaccai, edicole, supermercati, stazioni di servizio, etc.). Alcune di queste reti c.d. "Pudo" sono multi-operatore, cioè consentono l'accesso a più operatori, così da risultare ulteriormente efficienti.

Allo stato attuale non sembra, dunque, che la duplicazione delle reti possa essere considerata un'inefficienza.

Diverso è, invece, il discorso per quanto riguarda il tema della sostenibilità ambientale sollevato da Poste Italiane. In effetti, in alcuni ambienti urbani, come ad esempio le città metropolitane o i centri storici, la presenza di molteplici reti postali può determinare costi sociali sotto il profilo della congestione del traffico, dell'inquinamento e dell'occupazione di spazio pubblico. Benché non sia competenza di questa Autorità, sarebbe senz'altro auspicabile che in tali casi le amministrazioni locali adottino misure finalizzate al contenimento degli effetti negativi sulla vivibilità urbana generati dalle

consegne dei pacchi, come ad esempio l'incentivazione dell'utilizzo di flotte *green* per ridurre il livello di inquinamento.

Domanda 2): Si condivide la proposta dell'Autorità di individuare un unico mercato merceologico dei servizi di consegna dei pacchi rivolti alla clientela sia *business* sia privata?

Le osservazioni degli operatori

PI, Assopostale e iCarry condividono l'orientamento dell'Autorità.

PI ritiene comunque opportuno prevedere un monitoraggio costante del mercato e delle sue articolazioni interne, di modo che le regole, in futuro, possano prontamente adattarsi all'eventuale emergere di nuove condizioni del mercato, tali da rendere auspicabile una definizione di mercati separati.

AICAI, BRT, AREL e Nexive non condividono la proposta dell'Autorità di individuare un unico mercato merceologico dei servizi di consegna dei pacchi rivolti alla clientela sia *business* sia privata.

Secondo **AICAI** la proposta è opinabile quanto meno per il mercato dei servizi espressi, in cui il servizio destinato alla clientela *business* si differenzia significativamente - per caratteristiche di svolgimento operativo (molto più personalizzate per la clientela *business*, più *standard* per la clientela privata) e per prezzo (significativamente condizionato dai volumi per la clientela *business*) - da quello offerto alla clientela privata.

BRT non condivide la considerazione dell'Autorità secondo cui dal punto di vista dell'offerta le condizioni di fornitura del servizio rivolto al cliente privato sarebbero le medesime di quelle applicate al cliente *business*. Al riguardo, l'operatore osserva che nel settore dei corrieri espresso i rapporti con i privati hanno usualmente natura occasionale, vengono instaurati secondo il modello dell'offerta al pubblico di cui all'articolo 1336 del Codice civile e sono regolati da prezzi e condizioni di servizio *standard*. Diversamente, i rapporti con i clienti *business* sono di tipo continuativo e sono per lo più frutto di negoziazioni individuali; i prezzi e le condizioni della fornitura variano pertanto da cliente a cliente, sono estremamente eterogenei, diversificati e concordati di volta in volta al di fuori del paradigma normativo dell'offerta al pubblico. Pertanto, secondo la società, la necessità di distinguere i due mercati deriva dal fatto che la normativa in materia di servizi postali, ivi compresi i provvedimenti regolatori adottati dall'Autorità, si applica ai corrieri espresso unicamente nei rapporti contrattuali della prima delle due tipologie prese in considerazione, purché instaurati secondo il modello dell'offerta al pubblico.

Nexive evidenzia che i volumi gestiti dai clienti *business* differiscono in maniera significativa da quelli generati dai clienti privati. **AREL e Nexive** osservano che i prezzi dei servizi rivolti alla clientela *business* sono negoziati singolarmente e includono sconti a volume, mentre quelli dei servizi rivolti alla clientela privata sono sempre *standard*.

Le valutazioni dell’Autorità

Dalle osservazioni degli operatori è emerso che i servizi di consegna dei pacchi rivolti ai clienti residenziali (o “*consumer*”) si differenziano da quelli rivolti ai clienti affari (o “*business*”) sotto diversi profili.

Gli operatori hanno evidenziato che le offerte di servizi rivolti alla clientela residenziale sono standardizzate, nel senso che le condizioni economiche (es. prezzi, scaglioni) e tecniche (es. tempi di consegna, tracciatura) del servizio sono predefinite ed immutabili, mentre le offerte di servizi rivolti alla clientela affari sono personalizzate. Verosimilmente, ciò non significa che gli operatori personalizzano il contratto con ciascun cliente *business*, ma che gli operatori offrono certamente condizioni base differenti ai clienti *business* rispetto a quelle praticate ai clienti residenziali e, soprattutto, che le condizioni offerte alla clientela *business* sono maggiormente modulabili in relazione alle esigenze e alle richieste del singolo cliente.

Un’ulteriore distinzione è rappresentata dal fatto che la clientela residenziale utilizza i servizi in modo occasionale, per spedire pacchi destinati ad utenti privati (consegne di tipo *consumer-to-consumer* o “C2C”) o ad imprese (consegne di tipo *consumer-to-consumer* o “C2B”, è il caso ad esempio di un consumatore che invia un prodotto in riparazione). Al contrario, la clientela affari utilizza i servizi regolarmente, per consegnare beni oggetto di transazioni economiche (compravendita) ad altre imprese o a clienti finali: nel primo caso genera consegne di tipo *business-to-business* o “B2B” mentre nel secondo caso genera consegne di tipo *business-to-consumer* o “B2C”. Le spedizioni della clientela affari sono normalmente multiple, nel senso che il cliente affida all’operatore diverse consegne per volta, specie nelle consegne B2C, inoltre, possono essere multi-collo, specialmente nel caso di consegne B2B. Si osserva che alle offerte *standard* accedono anche i clienti - privati o imprese – che, sebbene spediscono con una certa regolarità, non inviano volumi annui significativi e, pertanto, non riescono ad accedere alle offerte personalizzate.

Inoltre, l’accettazione per la clientela residenziale avviene, di norma, presso le agenzie dell’operatore, mentre l’accettazione dei pacchi della clientela affari avviene presso un centro logistico dell’operatore o mediante *pick up* presso la sede del cliente (alcuni operatori offrono il servizio per il ritiro dei pacchi a domicilio anche alla clientela residenziale, in genere come servizio accessorio a pagamento).

Sebbene, come osservato in precedenza sia poco plausibile che gli operatori personalizzino il contratto con ciascun cliente *business* attraverso una negoziazione singolare e non ripetibile, alla luce delle altre differenze suesposte si può ritenere che i servizi di consegna per la clientela residenziale e *business* non siano sostituibili dal lato della domanda in quanto è inverosimile che un cliente possa sostituire un servizio *business* con uno *consumer*. Allo stesso modo, un cliente residenziale non può accedere

alle offerte per la clientela affari in quanto i suoi invii sono in genere inferiori alle soglie minime per accedere alle offerte *business*.

Le principali differenze tra i servizi per la clientela residenziale e quelli per la clientela affari sono riassunte nella tabella seguente.

Tabella 1– Caratteristiche dei servizi rivolti alla clientela residenziale e affari

Servizi rivolti alla clientela residenziale	Servizi rivolti alla clientela <i>business</i>
Prezzi fissi	Sconti a volume
Condizioni contrattuali rigide	Condizioni contrattuali modulabili
Fatturazione immediata	Fatturazione periodica
Invii singoli	Invii multipli
Accettazione presso le agenzie (talvolta <i>pick up</i>)	Accettazione presso i nodi logistici o <i>pick up</i>

Dal punto di vista del fornitore del servizio le differenze rilevate comportano una differenziazione delle attività sotto il profilo commerciale, amministrativo ed operativo. Sul piano commerciale, mentre per la clientela residenziale è necessario predisporre servizi *standard* che rispondano alle esigenze effettive dell'utenza (cioè siano in grado di cogliere le esigenze della clientela *consumer* e sintetizzarle in un'offerta standardizzata), per la clientela affari è necessario dotarsi di agenti commerciali che seguano personalmente ciascun cliente. Sul piano amministrativo, mentre la clientela residenziale paga il corrispettivo del servizio al momento dell'accettazione, per la clientela affari è necessario predisporre un sistema di fatturazione periodica per ciascun cliente che tenga conto delle condizioni specifiche del contratto. Sul piano operativo, l'accettazione per la clientela residenziale richiede normalmente una rete di accettazione capillare.⁶ Quindi l'offerta di servizi alla clientela residenziale richiede un'infrastruttura e un'organizzazione diverse da quelle necessarie per fornire servizi alla clientela affari. Ciò significa che le due tipologie di servizi non sono del tutto sostituibili nemmeno dal lato dell'offerta.

⁶ Si noti che l'attività di *pick-up* per la clientela residenziale comporta un costo per cliente mediamente più alto di quello della clientela affari in quanto quest'ultima effettua spedizioni multiple, quindi l'accettazione della clientela *consumer* mediante *pick up* non è una valida alternativa alla rete fisica. In effetti, il servizio *pick up* è utilizzato da quegli operatori quali i corrieri espresso che offrono servizi alla clientela *consumer* solo occasionalmente.

Al riguardo si osserva che la Commissione Europea in più occasioni ha segmentato il mercato in funzione della tipologia di clientela sottolineando, *inter alia*, come l'offerta di servizi ai consumatori (C2X) e quella ai consumatori *business* (B2X) richiedono infrastrutture differenti.⁷

Alla luce della trasformazione che lo sviluppo dell'*e-commerce* ha apportato al mercato dei pacchi, occorre valutare se sia opportuno distinguere le consegne di tipo *business* "tradizionali" dalle consegne *e-commerce*, definendo due mercati rilevanti distinti (si vedano le osservazioni di AICAI alla D4).

Le consegne B2B riguardano spedizioni di merci tra imprese nell'ambito di rapporti di fornitura, approvvigionamento e/o distribuzione, ad esempio, tra un produttore ed un venditore all'ingrosso o tra un grossista e un venditore al dettaglio. Si tratta di un segmento "storico" del mercato pacchi che ha rappresentato tradizionalmente il *core business* dei corrieri.⁸ Invece, l'acquisto di beni *on-line*, si è diffuso nell'ultimo decennio e ha generato una domanda crescente di servizi di consegna B2C capillari.⁹ Inoltre, il commercio *on-line* genera anche cospicui volumi di consegne di tipo *consumer-to-business* o "C2B" per i "resi" di merce difettosa o non gradita.

Secondo la maggior parte degli operatori del mercato i servizi B2B e *e-commerce* si differenziano notevolmente per le attività di consegna nell'ultimo miglio e di gestione dei clienti. Al contrario, Amazon pur riconoscendo la sussistenza di tali differenze ritiene che queste tendano a perdere sempre più rilevanza nell'ambito della gestione delle operazioni logistiche. A conferma di ciò Amazon osserva come le aziende logistiche nazionali ed internazionali siano passate dall'originaria specializzazione sulle consegne B2B alle consegne *e-commerce* e come alcune caratteristiche tipiche delle consegne *e-commerce*, come la qualità del servizio e l'assistenza al cliente, stiano diventando sempre più importanti anche per le consegne B2B. Pertanto, una netta separazione tra consegne *e-commerce* e B2B tradizionali potrebbe risultare incoerente con le tendenze del mercato.

⁷ Si veda la decisione relativa al caso n. COMP/M.5152 (procedura di concentrazione "Posten AB/Post Danmark A/S") e le decisioni relative all'esenzione dal regime di appalti pubblici n. 2010/142/UE (Austria) e n. 2013/154/UE (Ungheria).

⁸ Le consegne B2C da televendite o da vendite a catalogo non sono trattate in questa sede in quanto rappresentano una quota marginale del segmento business, che tende quasi a scomparire. Pertanto, nel mercato business tradizionale saranno considerate solo le consegne B2B.

⁹ Anche il commercio all'ingrosso è interessato dal fenomeno dell'*e-commerce* ma utilizza a tal fine strumenti diversi da quelli dell'*e-commerce* B2C (es. *marketplaces* B2B, piattaforme di *e-procurement*), sebbene non si possa escludere che un certo numero di imprese, in particolare PMI, ricorra alle piattaforme dell'*e-commerce* B2C per le proprie forniture. Si consideri che alcune piattaforme originariamente nate per il commercio B2C hanno successivamente sviluppato servizi specifici per l'*e-commerce* B2B. Ad esempio, nel 2018 Amazon ha lanciato in 9 paesi, fra cui l'Italia, Amazon *business*, un negozio *online* per il commercio B2B che vende prodotti di ogni genere, dall'elettronica di consumo agli strumenti da lavoro e alle capsule del caffè, dedicato ai clienti *business*. Inoltre, ad inizio 2020 Amazon ha attivato in Italia la piattaforma "Business prime" per facilitare i processi di acquisto dei clienti business.

Al riguardo, si osserva che nel mercato B2B “tradizionale” i soggetti operanti sono, principalmente, i corrieri espresso. Nel mercato delle consegne *e-commerce*, invece, oltre agli operatori postali tradizionali e ai corrieri espresso, che hanno dovuto effettuare degli investimenti specifici per operare in questo settore,¹⁰ sono attivi anche nuovi *players*, che risultano fortemente competitivi, in quanto utilizzano forme contrattuali di lavoro alternative e nuovi modelli di business.¹¹

Vi sono ulteriori elementi di differenziazione tra le consegne B2B tradizionali e *e-commerce* nella fase di recapito finale (ultimo miglio). Le consegne B2B tradizionali sono di norma consegne ripetitive verso i medesimi destinatari (ad es. con frequenza settimanale o mensile) quindi i giri di recapito possono essere pianificati. Viceversa, per le consegne *e-commerce* i destinatari variano quindi i giri di consegna sono meno programmabili.

Quanto alle modalità di consegna, mentre le consegne B2B tradizionali vengono effettuate presso la sede del destinatario, per le consegne *e-commerce* vengono in genere previste diverse opzioni in base alle preferenze dell’acquirente: domicilio del destinatario, ufficio, punto di giacenza e ritiro – *locker* o un esercizio commerciale – consegne serali o al sabato. Inoltre, le consegne *e-commerce* oltre alla tracciatura prevedono, di norma, servizi accessori specifici, volti ad assecondare il desiderio degli acquirenti *on-line* di conoscere costantemente lo stato della spedizione e, eventualmente, riprogrammare l’orario di consegna, come l’invio di *alerts* con le informazioni sullo stato della spedizione (mediante un *sms*, *e-mail* o un contatto telefonico), la messa a disposizione di sistemi digitali per riprogrammare la consegna anche in giornata (es. *app* o pagina *web*).

Infine, le consegne B2B tradizionali sono di norma espresse e possono prevedere una garanzia *money back* per le consegne *time sensitive* (es. entro le 9 del giorno dopo), mentre le consegne *e-commerce* possono essere sia espresse sia *deferred* e non prevedono

¹⁰ UPS, per competere sul mercato delle consegne *e-commerce*, ha espanso la propria infrastruttura investendo in nuovi centri di smistamento ed hubs e ha acquisito Kiala, un network di punti Pick-up Drop-off (PUDO), e Nightline Logistics, un corriere irlandese che possiede una rete di lockers (cfr. Copenhagen Economics, “Postal services in the EU”, novembre 2019, pag. 25). Nel 2019 Poste Italiane ha stipulato una partnership con Sennder, una società che utilizza la tecnologia per massimizzare la saturazione e la flessibilità nel trasporto stradale a lungo raggio, e con Milkman, una start-up per la consegna a domicilio. Anche i fornitori del servizio universale di altri paesi europei hanno dovuto fare investimenti specifici per competere nel mercato delle consegne, ad esempio, PosteNL, nel 2017, ha acquisito PS Nachtdistributie per le consegne dei pacchi durante la notte e nello stesso anno Bpost ha acquisito Radial per coprire l’intera catena del valore dell’*e-commerce* (cfr. Copenhagen Economics, “Postal services in the EU”, novembre 2019, pag. 29).

¹¹ Fra questi *players* il principale è Amazon, che possiede una rete di magazzini localizzati strategicamente in prossimità dei maggiori centri urbani, dove i pacchi sono smistati attraverso l’uso di tecnologie innovative, e che ricorre per la consegna a lavoratori autonomi o piccoli subappaltatori, dotati di furgoni, che coordina attraverso una piattaforma di consegna (cfr. Copenhagen Economics, “Postal services in the EU”, novembre 2019, pag. 24).

la garanzia *money back*. Nella tabella seguente sono riportate le principali differenze tra i servizi.

Tabella 2 – Caratteristiche dei servizi di consegna B2B e B2C

Consegne B2B tradizionali	Consegne <i>e-commerce</i>
Pacchi voluminosi/pesanti	Pacchi prevalentemente di piccole e medie dimensioni
Flussi pianificabili (l'identità dei destinatari e le fasce orarie di consegna sono prevedibili, i flussi di consegna sono ripetitivi)	Flussi non pianificabili ("n" destinatari ed "n" preferenze di consegna, ogni consegna è un nuovo indirizzo)
Alta reperibilità, basso tasso di pacchi "inesitati"	Bassa reperibilità, più tentativi di consegna
Consegna in sede	Soluzioni di consegna <i>multi-channel</i> (es. domicilio, <i>parcel locker</i> , esercizio commerciale)
Consegna nei giorni feriali negli orari di ufficio	Consegna anche al sabato e negli orari serali
<i>Money back</i> , prevalenza di consegne espresse	No <i>money back</i> , consegne espresse e <i>deferred</i>
Tracciatura	Tracciatura Preavviso di consegna Consegna riprogrammabile Consegna al piano

Le differenze rilevate mettono in evidenza come le consegne *e-commerce* e B2B richiedano infrastrutture ed un'organizzazione del servizio specifiche. In particolare: le consegne *e-commerce* richiedono una rete di ultimo miglio capillare perché i destinatari sono molteplici e dislocati in tutto il territorio mentre le imprese destinatarie di consegne B2B sono concentrate spesso in determinate aree territoriali (es. distretti industriali, aree commerciali della città); le consegne *e-commerce* devono essere effettuate con mezzi piccoli ed agili per muoversi nei centri urbani con un basso impatto a livello di congestione e inquinamento (es. furgoncini, tricicli, robot) mentre per le consegne B2B si utilizzano mezzi più grandi (camion); le consegne *e-commerce* necessitano di una rete fisica di giacenza e ritiro capillare (es. *parcel lockers*, esercizi commerciali partner che fanno da punto di ritiro). Inoltre, per fornire al destinatario i servizi per il controllo della spedizione è necessario sviluppare specifici servizi informatici (es. *app* per il cliente).

È evidente, dunque, che le due tipologie di servizio non sono sostituibili dal lato dell'offerta, in quanto un operatore attivo nelle consegne B2B tradizionali che voglia offrire anche servizi *e-commerce* deve effettuare investimenti specifici a livello di rete,

infrastrutture IT e organizzazione delle attività (vedi *supra*). Ne è conferma il fatto che i corrieri, il cui *business* era tradizionalmente focalizzato sulle consegne B2B tradizionali, hanno sostenuto investimenti specifici per entrare nel segmento delle consegne B2C a seguito dello sviluppo dell'*e-commerce*.¹²

Dal punto di vista della domanda, si può altresì ritenere che un cliente di servizi *e-commerce* difficilmente acquisterebbe servizi B2B tradizionali in sostituzione dei primi perché ha esigenze specifiche che i servizi B2B tradizionali non soddisfano;¹³ analogamente un cliente B2B non troverebbe adeguato un servizio *e-commerce* ad esempio perché non contempla la consegna *time sensitive* con garanzia di *money back*.

Anche la Commissione Europea in diverse decisioni ha segmentato il mercato dei servizi business in B2B e B2C mettendo in evidenza il fatto che vi sono molte differenze a livello di infrastrutture e a livello di costi.¹⁴

Le conclusioni dell'Autorità

Alla luce di quanto rilevato, l'Autorità ritiene opportuno rivedere l'orientamento iniziale distinguendo i mercati dei servizi di consegna dei pacchi nel seguente modo: *i*) mercati dei servizi rivolti alla clientela residenziale, C2X; *ii*) mercati dei servizi tradizionali rivolti alla clientela affari, B2B "tradizionale"; *iii*) mercati dei servizi delle consegne *e-commerce*.

Domanda 3): Si condivide la proposta dell'Autorità di individuare tre mercati merceologici distinti per i servizi di consegna dei pacchi in funzione della direttrice di consegna: nazionale, transfrontaliero *inbound* e transfrontaliero *outbound*?

Le osservazioni degli operatori

PI, AREL, Nexive, Assopostale, iCarry condividono la proposta dell'Autorità.

¹² Nello studio di Copenhagen Economics, "Postal services in the EU", novembre 2019 a pag. 25 è evidenziato che Deutsche Post DHL ha effettuato investimenti specifici per competere nel mercato delle consegne *e-commerce*.

¹³ Ad esempio, condizioni di recapito flessibili, più tentativi di consegna, prezzi bassi, soluzioni per la gestione dei resi, informazioni in ogni fase della consegna, sms alert di preavviso della consegna, retail network, soluzioni di ultimo miglio dedicate.

¹⁴ Si veda la decisione relativa al caso n. COMP/M.5152 del 2009 (procedura di concentrazione "Posten AB/Post Danmark A/S"): "As regards standard parcel delivery service for businesses, in the course of the market investigation, the majority of respondents indicated that B2B and B2C deliveries are not substitutable (on the supply side) since B2C delivery requires a denser network to reach private consignees. Indeed, business consignees are often located in dense clusters. Consequently the distance between business consignees is shorter than the distance between consumers. The consequences in terms of network coverage and costs are very significant, differentiating clearly B2B and B2C markets". Si vedano anche le decisioni relative all'esenzione dal regime di appalti pubblici n. 2010/142/UE (Austria) e n. 2013/154/UE (Ungheria).

AREL osserva che, dal punto di vista operativo, i prodotti esteri sdoganati in EU vengono trattati, nel paese di destinazione, allo stesso modo dei prodotti nazionali. Quindi, evidenzia che il traffico nazionale, così come viene misurato, include anche il traffico asiatico sdoganato in Europa e trasportato via gomma in Italia e il traffico proveniente da accordi UPU che arriva in Italia tramite il SU. Infine, sostiene che, diversamente da quando affermato al punto 132 dello schema di provvedimento, secondo cui non sempre vi è una relazione diretta tra l'operatore che effettua la consegna *inbound* e il cliente che l'ha generata, c'è sempre interazione tra il cliente originante e l'operatore nazionale che svolge attività di ultimo miglio, sia per monitorare i livelli di servizio sia per fornire supporto e, spesso, anche a livello contrattuale.

Icarry propone di definire un'ulteriore direttrice relativa alle consegne di ambito urbano, che potrebbe definirsi "*urban delivery*" ed includere i pacchi che non escono dal perimetro provinciale.

AICAI non condivide la distinzione di due mercati transfrontalieri, uno per il traffico *inbound* ed uno per il traffico *outbound* (per maggiori dettagli si veda la risposta alla domanda n. 6).

Amazon sostiene che la distinzione proposta sia in contrasto con la concreta realtà dei servizi e l'evoluzione dinamica delle attività commerciali, le quali sono sempre più integrate a livello transfrontaliero, soprattutto nell'ambito dell'Unione europea.

Le valutazioni dell'Autorità

A parere dell'Autorità, i contributi alla consultazione pubblica mettono in discussione il fatto che le condizioni della concorrenza nei segmenti delle consegne transfrontaliere *inbound* e *outbound* non sono omogenee. In effetti, a ben vedere, gli operatori presenti nelle consegne transfrontaliere operano tanto nella tratta *inbound* quanto in quella *outbound* con l'unica eccezione di Asendia (che è presente solo nella tratta *inbound*).

Quindi, l'Autorità, a differenza della proposta formulata nello schema di provvedimento, ritiene di poter definire un unico mercato delle consegne pacchi transfrontaliere senza dover procedere alla sua frammentazione in mercati *inbound* e *outbound*.

In merito alla proposta di **Icarry** di definire un'ulteriore direttrice relativa alle consegne di ambito urbano, che potrebbe definirsi "*urban delivery*" ed includere i pacchi che non escono dal perimetro provinciale sembra prematuro definire un mercato separato.

Le conclusioni dell'Autorità

Alla luce di quanto rilevato, l'Autorità conferma l'orientamento iniziale di distinguere i mercati dei servizi di consegna dei pacchi in funzione della direttrice di consegna in: *i*) mercati dei servizi con consegna in ambito nazionale, *ii*) mercati dei servizi con consegna

in ambito transfrontaliero. Tuttavia, a differenza di quanto sottoposto a consultazione, ritiene di dover definire un unico mercato delle consegne pacchi transfrontaliere, senza distinguere tra la direttrice *inbound* e quella *outbound*.

Domanda 4): Si condivide la proposta dell’Autorità di definire un unico mercato dei servizi di consegna pacchi *deferred* in ambito nazionale che include anche i servizi pacchi rientranti nel servizio universale?

Le osservazioni degli operatori

Poste Italiane ritiene che i servizi di consegna dei pacchi di tipo *deferred* offerti dalla concorrenza siano pienamente sostituibili con i servizi di consegna dei pacchi ricompresi nel SU.

Nexive ritiene condivisibile l’argomentazione secondo cui vi è sostituibilità tra il servizio di recapito dei pacchi nel SU con i servizi di recapito *deferred* in quanto entrambi sono accessibili anche ai clienti *business*, ma richiama l’attenzione sull’asimmetria del vigente regime di tassazione che, prevedendo l’esenzione dell’IVA per il pacco ordinario del servizio universale, costituisce a suo avviso una barriera normativa. Inoltre, **Nexive** osserva che le caratteristiche dei pacchi ordinari non sembrano compatibili con un regime di servizio universale in quanto esso è volto, per definizione, alla promozione dell’inclusione sociale di categorie deboli di consumatori. Infine, **Nexive** sostiene che grazie all’emergere dell’*e-commerce* e alla crescita dei volumi dei pacchi, le alternative presenti sui versanti della domanda e dell’offerta consentono ai consumatori di soddisfare i propri bisogni indipendentemente dall’esistenza del servizio di pacco ordinario nell’ambito del servizio universale e che, pertanto, gli obblighi di fornitura in capo a Poste Italiane potrebbero essere rivisti (ad esempio limitati ad alcune aree del paese che sarebbero escluse dai servizi di invio e ricezione di pacchi).

Assopostale e **Icarry** condividono la definizione di mercato delle consegne *deferred* ma non la proposta di includere in tale mercato i servizi pacchi rientranti nel servizio universale. In particolare, essi ritengono che il servizio di consegna dei pacchi di tipo B2C (pacchi *e-commerce*) non dovrebbe rientrare nel paniere dei servizi universali in quanto il recapito è parte integrante dell’esperienza dell’acquisto *on-line* che viene proposta dagli operatori *e-commerce* e, pertanto, fa parte della catena del valore del venditore. A loro parere, il perimetro del servizio universale dovrebbe includere solo i pacchi di tipo C2C per la raccolta mentre per il ricevimento/recapito il confine dovrebbe essere definito in funzione della zona geografica di distribuzione e pertanto dovrebbe includere esclusivamente il recapito nei territori extra-urbani.

AICAI ritiene opinabile individuare un unico mercato dei servizi di consegna dei pacchi per i pacchi di tipo B2B e B2C. Quanto all’inclusione dei servizi pacchi del SU nel mercato dei pacchi *deferred*, l’operatore sostiene che i servizi *deferred* sono assimilabili ai pacchi del SU solo quando sono garantite esclusivamente le caratteristiche di base

mentre le caratteristiche a valore aggiunto allontanano il servizio da quello base tradizionalmente offerto dagli operatori del SU.

Amazon ritiene che l’Autorità non abbia fornito elementi sufficienti per poter concludere che il servizio universale debba far parte di un unico segmento di mercato relativo alle consegne *deferred*. Secondo l’operatore, un servizio di consegna pacchi/invii postali “universale” per definizione garantisce consegne verso tutte le destinazioni, indipendentemente dalla loro ubicazione, comprendendo quindi sia le consegne in aree remote sia quelle in zone dense, ad un prezzo uniforme nel senso che le prime sono sovvenzionate dalle seconde.

In riferimento al SU **AREL** osserva che il limite di peso fissato in 20 kg è accettabile nella misura in cui *i*) i prezzi offerti alla clientela retail siano realmente orientati ai costi e *ii*) le contrattazioni individuali siano sempre e inderogabilmente considerate al di fuori del SU. Inoltre, **AREL** ritiene auspicabile che sia consentito un accesso non discriminatorio alla rete dell’FSU così come previsto per la corrispondenza.

Le valutazioni dell’Autorità

Alla luce del nuovo orientamento di definire mercati merceologici distinti in funzione della tipologia di clientela e di destinatario (mercati “C2X”, “B2B” e “B2C”, si vedano le valutazioni finali dell’Autorità alla D2), la proposta sottoposta a consultazione di definire un unico mercato dei servizi di consegna pacchi *deferred* in ambito nazionale, che include i servizi di consegna dei pacchi rientranti nel servizio universale e quelli offerti su base commerciale, deve essere rivista.

I servizi universali di consegna dei pacchi presentano caratteristiche tipiche dei servizi rivolti alla clientela *consumer* (si veda *supra*, valutazione alla D2), in particolare: *i*) sono offerti con contratti *standard*, in cui le condizioni economiche e tecniche di fornitura sono predefinite; *ii*) sono privi della maggior parte dei servizi a valore aggiunto richiesti di norma dalla clientela *business* (solo recentemente sono stati aggiunti la tracciatura e il doppio tentativo di consegna, servizi che ormai sono inclusi di *default* in tutte le offerte del mercato); *iii*) l’accettazione è effettuata presso gli uffici postali di Poste Italiane. Inoltre, come si è visto, hanno tempi di consegna estesi (es. J+4 per consegna in ambito nazionale). In virtù di queste caratteristiche, i servizi universali possono essere classificati come servizi di consegna dei pacchi C2X *deferred*.

Ai fini della definizione del mercato si deve, dunque, valutare se questi servizi siano sostituibili con gli altri servizi di consegna pacchi *deferred* non universali presenti sul mercato e rivolti alla clientela residenziale. Al riguardo si osserva che, al di là del servizio universale, non esistono offerte non universali di servizi per la consegna dei pacchi rivolte in modo specifico alla clientela *consumer*. Come emerso dalla consultazione e dai successivi approfondimenti svolti dall’Autorità, l’offerta degli operatori alternativi è rivolta principalmente alla clientela affari e solo marginalmente,

alla clientela residenziale nella forma di “servizi base”, cioè privi della maggior parte dei servizi accessori che vengono invece forniti alla clientela affari.

Tutto ciò considerato, si ritiene che i servizi di consegna pacchi rientranti nel servizio universale possano essere correttamente inclusi nel mercato dei servizi C2X *deferred*.

Quanto alle considerazioni formulate da Nexive, Assopostale, Icarry e Arel sulla definizione del perimetro del servizio universale si osserva che la valutazione del paniere dei servizi universali è una prerogativa del legislatore nazionale.

Alle osservazioni di AICAI sull’opinabilità di individuare un unico mercato dei servizi di consegna dei pacchi per i pacchi di tipo B2B e B2C si è data risposta nelle valutazioni alla domanda n.2.

In relazione a quanto considerato da Amazon, secondo cui solo il servizio universale garantisce consegne verso tutte le destinazioni, indipendentemente dalla loro ubicazione, comprendendo quindi sia le consegne in aree remote sia quelle in zone densamente abitate ad un prezzo uniforme, si osserva che dagli approfondimenti condotti dall’Autorità è risultato che la maggior parte degli operatori che operano nel mercato dei servizi pacchi consegnano in tutto il territorio; inoltre, si ritiene che i casi in cui gli operatori praticino politiche di sovrapprezzo o *downgrade* della qualità del servizio (es. tempi di consegna più lunghi) per la consegna in alcune aree remote siano circoscritti all’offerta di servizi espressi.

Quanto alle considerazioni di Arel sul fatto che le contrattazioni individuali debbano essere sempre e inderogabilmente considerate al di fuori del SU si osserva che, nell’ambito del procedimento di approvazione delle condizioni generali di servizio per l’espletamento del servizio universale postale, è chiarito quanto segue: “[...] l’Autorità ritiene di eliminare dalla riformulazione dell’art. 7 del 27 maggio 2013, il richiamo alla disciplina degli “accordi negoziati individualmente”, in quanto trattasi di una fattispecie che [...] esula dal servizio universale e, pertanto, è inconferente rispetto al testo delle CGS che disciplina le condizioni di fornitura di prestazioni rientranti nel perimetro del servizio universale” (Delibera n. 385/13/CONS). Inoltre, la Corte di Giustizia (causa C-357/07 del 23 aprile 2009) ha stabilito che l’esenzione IVA deve essere esclusa quando le prestazioni offerte dal fornitore del servizio universale sono negoziate individualmente poiché tali prestazioni rispondono ad esigenze specifiche degli operatori economici e sono dunque scindibili dal servizio di interesse pubblico che giustifica l’esenzione¹⁵.

Le conclusioni dell’Autorità

Alla luce delle considerazioni svolte, diversamente da quanto previsto nel documento sottoposto a consultazione, l’Autorità ritiene opportuno includere i servizi di

consegna pacchi rientranti nel servizio universale nel mercato dei servizi di consegna C2X *deferred*.

Domanda 5): Si condivide la proposta dell’Autorità di individuare mercati merceologici distinti per i servizi di consegna dei pacchi nazionali in funzione della tipologia di consegna, espressa e *deferred*?

Le osservazioni degli operatori

Assopostale, AICAI, AREL, iCarry e Nexive condividono la proposta dell’Autorità.

AREL evidenzia come le due tipologie di consegna presenti nel mercato pacchi, cioè espressa e *deferred*, siano riconducibili a due diverse catene di produzione logistica: quella dei corrieri e quella degli operatori postali. AREL osserva che questi ultimi dispongono di un’infrastruttura più ridotta e semplice di quella utilizzata dai corrieri; quindi, un operatore postale con la sua rete può fornire esclusivamente servizi *deferred* di *small parcels*.

iCarry suggerisce di aggiungere un ulteriore mercato, relativo alle consegne urbane ed espresse che avvengono nel giro di poche ore (“*instant delivery*”).

Nexive osserva che i servizi Pacco espresso e pacco Economy non sono sostituibili in virtù delle loro caratteristiche (es. tempi di consegna, prezzo, fasce di peso); inoltre, Nexive afferma che i servizi comportano il sostenimento di costi differenti per l’operatore, anche qualora esso non utilizzi la flotta aerea per il recapito dei pacchi espresso all’interno del territorio italiano.

PI non concorda con quanto proposto dall’Autorità. La società, infatti, ritiene che tra servizi *deferred* ed espresso esista un notevole grado di sostituibilità che, invece, non si riscontra tra servizi di consegne espresse e “*time definite*”. Queste ultime, secondo la società, richiedono un’organizzazione molto più complessa e onerosa rispetto agli altri servizi, in quanto – riducendosi fortemente la finestra oraria utile per la consegna con la garanzia *money back* – impongono all’operatore l’utilizzo di mezzi di trasporto veloci (es. aereo) nonché l’affidamento di un numero molto limitato di pezzi da consegnare in aree da servire di dimensioni ridotte. Ciò comporta prezzi molto più elevati per i servizi *time definite* rispetto agli altri servizi espresso quindi un utilizzo piuttosto limitato da parte della clientela, correlato ad esigenze di reale urgenza ed indifferibilità della consegna. A sostegno di ciò PI afferma che molti operatori che offrono servizi espresso non hanno un’offerta *time definite*.

D’altro canto, PI ritiene che l’offerta di servizi espresso semplici e *deferred* sia effettuata tramite la medesima infrastruttura e ciò sarebbe dimostrato dal fatto che tutti gli operatori offrono entrambi i servizi, anche quelli non dotati di una rete aerea come ad esempio gli operatori postali che effettuano le consegne per l’*e-commerce*.

La società osserva come nell'ambito delle offerte *e-commerce* i servizi *time definite* non siano diffusi, mentre le consegne espresse e *deferred* appaiono piuttosto intercambiabili dal punto di vista dell'acquirente, con un graduale spostamento delle preferenze verso le consegne veloci. A ciò va aggiunto il fatto che, secondo **PI**, per l'acquirente *on-line* la velocità di consegna è solo uno degli "N" parametri dell'offerta complessiva; inoltre, nel caso di acquisti *on-line* sia la consegna lenta sia quella veloce non possono soddisfare eventuali esigenze di urgenza del cliente.

In conclusione, **PI** ritiene che le osservazioni formulate dall'Autorità in merito alla scarsa disponibilità allo *switch* tra prodotti *deferred* ed espresso si adattano meglio al rapporto tra servizi "non *time definite*" (espresso e *deferred*) e "*time definite*". Secondo la società è, infatti, ragionevole ipotizzare che: *i*) il cliente sia disponibile ad accettare un sovrapprezzo anche rilevante, *ii*) modifiche in aumento di tale prezzo non siano tali da spostare le sue scelte verso prodotti a minor valore aggiunto. **PI**, pertanto, propone l'individuazione di due segmenti di mercato: quello delle consegne espresse "*time definite*", nel quale i tempi di consegna previsti non vanno oltre la mattinata del giorno successivo alla spedizione e sono assistiti dalla garanzia *money back*, e quello delle consegne non garantite, in cui far rientrare tutte le altre tipologie di consegne (*deferred* ed espresso). Secondo **PI** questa suddivisione dei mercati sarebbe corroborata anche dagli orientamenti della Commissione Europea che avvalorano la tesi secondo cui la natura espressa della consegna è determinata non tanto dalla velocità del recapito in sé quanto dalla presenza di garanzie che rendono effettivo l'impegno di velocità (vedi Casi UPS/TNT Express del 2013 e Fedex/TNT del 2016, e studio condotto per la CE dalla società di consulenza WIK nel 2019 "*Development of Cross-border e-commerce through parcel delivery*")

Anche **Amazon** non condivide la proposta dell'Autorità, in quanto ritiene che l'analisi non consideri i significativi cambiamenti che si sono avuti sul mercato delle consegne di merci.

Le valutazioni dell'Autorità

La maggior parte degli operatori intervenuti alla consultazione pubblica condivide la proposta dell'Autorità. Le osservazioni degli operatori confermano la tesi che i servizi espressi e quelli *deferred* richiedono processi produttivi specifici e che, in particolare, i primi necessitano di un'infrastruttura di recapito più onerosa, anche senza considerare la dotazione di una flotta aerea. Verosimilmente, infatti, la consegna in J+1 richiede una flotta più ampia di mezzi, che viaggiano con un minor grado di saturazione. Poiché per fornire servizi espressi sono richiesti un'infrastruttura e un processo logistico specifici si può ritenere che non vi sia sostituibilità tra i due servizi dal lato dell'offerta.

I più elevati costi del servizio si riflettono sul prezzo delle consegne espresse per le quali vi è una disponibilità a pagare della clientela poiché i due servizi rispondono ad esigenze diverse: quelli espressi all'urgenza della consegna, quelli *deferred*

all'affidabilità della consegna ad un prezzo contenuto. Quindi, i servizi espressi e *deferred* non sono sostituibili dal lato della domanda, sia per la clientela *business* sia per quella *consumer*.

Nel mercato B2B la non sostituibilità tra i due servizi è confermata dal fatto che i servizi *deferred* sono quasi inesistenti (molti corrieri non hanno un'offerta *deferred* per il mercato nazionale). Nel mercato B2C *e-commerce* invece, sono utilizzati sia servizi espressi sia servizi *deferred*, con prezzi molto differenti. Ad esempio, molti venditori *on-line* offrono la consegna *deferred* gratuitamente ma richiedono un corrispettivo per quella espressa. Ciò rende ancora più marcata la non sostituibilità tra servizi espressi e *deferred* per i clienti *on-line*.

L'Autorità, quindi, diversamente da PI, ritiene che tra i servizi espressi e *deferred* non vi sia sostituibilità mentre sussista un certo grado di sostituibilità tra servizi espressi e *time definite*. Pertanto, è confermata la definizione di due mercati merceologici distinti per le consegne espresse e *deferred* e l'appartenenza dei servizi *time definite* al mercato dei servizi espressi.

Tale orientamento dell'Autorità è in linea con quello della Commissione Europea che, nella decisione sul caso UPS/TNT del 2014 ha definito due mercati distinti per le consegne espresse e *deferred*, in ragione del fatto che: *i*) i due servizi richiedono una infrastruttura differente; *ii*) un numero significativo di clienti dipende dai servizi espressi; *iii*) questi ultimi sono considerevolmente più costosi di quelli *deferred*. Nella stessa decisione, la Commissione ha anche specificato che i servizi con consegna *time definite* costituiscono segmenti del mercato espresso.

Relativamente alle considerazioni di Amazon, si osserva che anche alla luce dello sviluppo dell'*e-commerce* persistono le differenze tra servizi espressi e *deferred*.

In merito alla proposta di iCarry di definire un ulteriore mercato per le c.d. "*instant delivery*" (consegne urbane ed espresse) si ritiene prematuro definire un mercato *ad hoc*.

Le conclusioni dell'Autorità

L'Autorità conferma l'orientamento iniziale di distinguere i mercati dei servizi di consegna dei pacchi in funzione della tipologia di consegna in: *i*) mercati dei servizi con consegna *deferred*, *ii*) mercati dei servizi con consegna espressa.

Domanda 6): Si condivide la proposta dell'Autorità di individuare un unico mercato per i servizi di consegna dei pacchi *inbound* (senza distinguere tra servizi *deferred* ed espressi) ed un ed un unico mercato per i servizi di consegna dei pacchi *outbound* (senza distinguere tra servizi *deferred* ed espressi)?

Le osservazioni degli operatori

Assopostale condivide la proposta dell’Autorità.

AICAI, Nexive, AREL e PI non condividono la proposta di non individuare mercati distinti in funzione della tipologia di consegna (es. *deferred* ed espresse) per i servizi transfrontalieri, analogamente a quanto previsto per quelli nazionali. Secondo **AICAI**, il tempo di consegna è dirimente per l’individuazione delle caratteristiche del prodotto e si riflette anche in una sensibile differenziazione dei prezzi. Inoltre, **AICAI** osserva che le offerte espresse e *deferred* si differenziano per la tipologia di infrastruttura utilizzata in quanto la gestione delle consegne espresse implica necessariamente il supporto di un *network* aereo mentre il servizio *deferred* è generalmente supportato da trasporto su gomma. Pertanto, **AICAI** propone all’Autorità di distinguere, per le consegne internazionali, i servizi *deferred* da quelli espressi, mentre non ritiene rilevante ai fini dell’analisi una distinzione tra servizi *inbound* e *outbound*. Anche **Nexive** considera che vi siano differenze sostanziali nei costi di recapito del servizio espresso rispetto a quello *deferred*, e che questo si riflette chiaramente nelle differenze dei prezzi dei servizi.

In coerenza con quanto osservato per i mercati nazionali, **PI** ritiene che, anche nel caso delle consegne transfrontaliere, debbano essere previsti due mercati separati: uno relativo ai servizi di consegna che includa sia i servizi *deferred* che quelli espresso ed uno delle sole consegne espresse “*time definite*”.

Amazon invece ritiene che l’Autorità non abbia fornito prova del fatto che i servizi di consegna dei pacchi *inbound* e *outbound* (senza pertanto una distinzione ulteriore relativa ai tempi di consegna) facciano parte di due segmenti distinti: la Società, infatti, ritiene che le imprese che forniscono il servizio in una delle due direttrici di traffico abbiano una chiara convenienza a svolgerlo anche nel senso opposto.

Le valutazioni dell’Autorità

Molti operatori hanno messo in evidenza la sussistenza di differenze tra i servizi transfrontalieri espressi e *deferred* a livello di infrastruttura di recapito (trasporto aereo vs. su gomma) e, quindi, di prezzi dei servizi finali. Alla luce di quanto emerso nella consultazione pubblica, l’Autorità ritiene opportuno rivedere la proposta formulata nello schema di provvedimento definendo mercati merceologici separati in funzione della tipologia di consegna *deferred* ed espresso anche per le consegne transfrontaliere.

Quanto alle osservazioni di Amazon si rimanda alle valutazioni alla domanda n. 3.

Le conclusioni dell’Autorità

L’Autorità ritiene opportuno rivedere l’orientamento iniziale e, quindi, distinguere i mercati dei servizi di consegna transfrontaliera in funzione della tipologia di consegna in:

i) mercato dei servizi con consegna transfrontaliera *deferred*, ii) mercato dei servizi con consegna transfrontaliera espressa.

Domanda 7): Si condivide la proposta dell’Autorità di individuare un unico mercato geografico corrispondente al mercato nazionale per tutti i mercati merceologici individuati?

Le osservazioni degli operatori

Tutti gli operatori, tranne Amazon, condividono la proposta avanzata dall’Autorità. **Amazon**, invece, afferma che tra gli operatori di consegna dei pacchi e gli operatori di logistica vi siano molteplici attori che integrano sempre più spesso i loro servizi in tutta Europa.

Poste Italiane, fa notare come le offerte degli operatori postali/corrieri siano diffuse su tutto il territorio nazionale in maniera capillare e secondo condizioni sufficientemente omogenee per poter configurare un unico mercato geografico nazionale; **Nexive** osserva come le differenze di costo del recapito per zone particolari (isole, zone con scarsa densità abitativa) potrebbero in alcuni casi giustificare differenziazioni di prezzo a listino.

Le valutazioni dell’Autorità

L’Autorità conferma l’orientamento sottoposto a consultazione di definire mercati geografici di dimensione nazionale in quanto vi è omogeneità a livello nazionale tra le offerte di servizi di consegna dei pacchi, indipendentemente dalla natura nazionale o transnazionale degli operatori. Gli operatori con reti paneuropee o i *global integrator*, segnalati da Amazon, non offrono servizi sostanzialmente diversi da quelli offerti dagli altri operatori sia per la consegna in ambito nazionale sia per la consegna in ambito transfrontaliero.

L’applicazione di sovrapprezzi per la consegna in alcune aree remote da parte di alcuni operatori non ha rilevanza tale da indurre a definire mercati sub-nazionali specifici.

Le conclusioni dell’Autorità

L’Autorità ritiene che tutti i mercati merceologici individuati abbiano dimensione geografica nazionale in quanto i servizi oggetto di analisi sono rivolti a privati e imprese residenti su tutto il territorio nazionale e sono negoziati a livello nazionale.

In quanto segue si riporta la sintesi delle risposte pervenute in sede di consultazione alle domande sulla valutazione del livello di concorrenza nei mercati rilevanti individuati. L’Autorità, tuttavia, non riporta le proprie valutazioni in quanto le

proposte sottoposte a consultazione e le relative osservazioni sono basate su definizioni dei mercati rilevanti che sono state riviste alla luce delle risposte degli operatori alle domande precedenti.

Domanda 8): Si condivide la proposta dell’Autorità di non individuare per il momento alcun operatore con significativo potere di mercato nel mercato nazionale delle consegne *deferred*?

Le osservazioni degli operatori

AICAI condivide la proposta dell’Autorità.

Poste Italiane, pur ritenendo che il segmento di mercato in questione debba essere considerato unitamente al segmento dei servizi espresso “semplici”, condivide l’approccio “pragmatico” adottato dall’Autorità, anche in considerazione di dati di mercato non consolidati, e sottolinea la necessità che nel prossimo futuro siano costantemente monitorati tutti gli elementi “sintomatici” per l’individuazione di eventuali posizioni di SMP rispetto all’intero mercato delle consegne non *time definite*.

Assopostale e iCarry S.r.l. ritengono che Poste Italiane eserciti un significativo potere in questo mercato che deriva dalle economie di scala e di diversificazione, dal possesso di una rete nazionale postale unita a quella di SDA. Con riferimento alle consegne “*deferred*”, gli operatori sostengono che PI potrebbe acquisire una posizione dominante come nel settore della corrispondenza, in cui detiene il 90% del mercato. Anche **A.REL** ritiene che la posizione di PI sul mercato andrebbe valutata più approfonditamente insieme a quella di Amazon

Nexive rileva che il settore dei pacchi ha un minor grado di concentrazione rispetto alla corrispondenza e che in Italia è attesa una crescita significativa di tale settore nei prossimi anni. In tale contesto l’operatore ritiene che i soggetti operanti nel mercato della logistica e le piattaforme di commercio elettronico, verticalmente integrate per fornire mediante le proprie reti il servizio di recapito, possano influenzare la struttura competitiva del mercato delle consegne dei pacchi nel prossimo futuro. Per tale ragione l’operatore ritiene fondamentale una regolazione che assicuri, laddove necessario, un *level playing field* per tutti gli operatori. Secondo l’operatore, le barriere all’ingresso non sono rappresentate dal conseguimento del titolo abilitativo presso il Ministero dello sviluppo economico, ma dal rispetto degli obblighi che riguardano le condizioni di lavoro e i sistemi di sicurezza sociale previsti dalla legge. In tal senso, il rispetto di tali obblighi dovrebbe essere presidiato con attenzione, in quanto condizioni disomogenee si riflettono nella formulazione dei prezzi e potrebbero creare un quadro concorrenziale fortemente sbilanciato che va ad accrescere eventuali situazioni di vantaggio competitivo.

Amazon Italia, con riferimento alle domande da 8 a 11, ritiene che lo schema di provvedimento dell’Autorità si basi su postulati erronei e non individui alcun presupposto

giuridico ed economico per l'individuazione del segmento di mercato rilevante e, di conseguenza, di alcun operatore con significativo potere di mercato.

Domanda 9): Si condivide la proposta dell'Autorità di non individuare per il momento alcun operatore con significativo potere di mercato nel mercato nazionale delle consegne espresse?

Le osservazioni degli operatori

AICAI condivide le proposte AGCOM dalla domanda 9 alla 11

PI ritiene che le dinamiche del mercato delle consegne veloci non *time definite* debbano essere considerate congiuntamente a quelle delle consegne lente, con l'effetto di assorbire anche tale segmento nell'analisi sopra svolta in relazione alla domanda 8). Ad ogni modo, focalizzando l'analisi sullo specifico segmento "veloce", PI concorda con la considerazione svolta dall'Autorità in merito alla mancata emersione, allo stato, di un operatore con un peso di mercato preminente. Riguardo al mercato *time definite*, secondo PI, la sussistenza di posizioni di SMP andrebbe valutata evidenziando in maniera separata le quote di mercato dei singoli operatori e valorizzando le specifiche dinamiche del mercato in questione che, tuttavia, presenta una scarsa correlazione con i fenomeni che hanno originato l'analisi di mercato e, in tale ambito, principalmente con l'*e-commerce*.

Nexive evidenzia che, anche se al momento sembra esserci sufficiente grado di concorrenza, considerando che il mercato dei pacchi sembra presentare basse barriere all'entrata e una crescente pressione concorrenziale dovuta anche all'ingresso di nuovi soggetti, occorre che siano disponibili gli strumenti per mantenere o ristabilire il contesto competitivo o fare fronte a specifici casi che richiedano di volta in volta l'intervento regolatorio. Secondo Nexive, l'obiettivo deve essere quello di creare un contesto di regole chiare e univoche per tutti i soggetti, che siano operatori postali o nuovi soggetti (operatori logistici, piattaforme verticalmente integrate) che entrano nel mercato del recapito dei pacchi (contratti di lavoro, obblighi e vincoli) al fine di scongiurare il rischio che si giochi una partita con regole che non sono le stesse per tutti.

Amazon, con riferimento alle domande da 8 a 11, ritiene che lo schema di provvedimento dell'Autorità si basi su postulati erronei e non individui alcun presupposto giuridico ed economico per l'individuazione del segmento di mercato rilevante e, di conseguenza, di alcun operatore con significativo potere di mercato.

Domanda 10): si condivide la proposta dell'Autorità di non individuare alcun operatore con significativo potere di mercato nel mercato nazionale delle consegne inbound?

PI, iCarry e Assopostale condividono la proposta dell'Autorità.

PI, ribadisce tuttavia la propria posizione in relazione alla necessità di considerare separatamente i servizi *time definite* anche in ambito internazionale. Inoltre, relativamente

alla propria quota di mercato in volumi osserva che essa è in larga parte frutto dell'impiego da parte degli speditori esteri (principalmente venditori asiatici) di prodotti postali *inbound* tradizionali (definiti per la corrispondenza) per effettuare l'ultimo miglio, stanti le basse tariffe garantite dagli accordi internazionali per questi prodotti. Le quote in ricavi, infatti, vedono una posizione di PI decisamente più contenuta, con prevalenza di altri *players* maggiormente concentrati su servizi di consegna tipici dei pacchi e svincolati dal regime tariffario sancito in ambito UPU (su cui, peraltro, PI condivide le criticità espresse dall'Autorità nel documento in tema di sussidio indebito alle economie emergenti). A ciò va aggiunto, secondo l'operatore, che la prossima abolizione della “*de minimis rule*” potrebbe rivoluzionare profondamente questo segmento di mercato, con conseguente impossibilità di effettuare un'analisi SMP prospettica sufficientemente solida e stabile.

AREL ritiene la proposta non condivisibile alla luce della dominante presenza nel mercato nazionale di Poste Italiane e di Amazon in questo mercato.

La posizione di **Amazon** è identica a quanto già riportato nelle osservazioni relative alla domanda n. 9, cui si rimanda.

Domanda 11): Si condivide la proposta dell'Autorità di non individuare alcun operatore con significativo potere di mercato nel mercato nazionale delle consegne *outbound*?

PI, iCarry e Assopostale condividono la proposta dell'Autorità.

PI evidenzia comunque che nel mercato si osservano posizioni di maggior forza da parte degli operatori “globali” (quali DHL e UPS), i quali sfruttano il loro *network* internazionale per proporsi in maniera più solida su questo segmento.

La posizione di **Amazon** è identica a quanto già riportato nelle osservazioni relative alla domanda n. 9, cui si rimanda.