

Allegato B alla delibera n. 629/20/CONS

Documento per la consultazione pubblica sulle misure per incentivare l'utilizzo degli armadietti automatici per la consegna e la raccolta dei pacchi

INDICE

1	Introduzione.....	2
1.1	L'iter istruttorio	2
2	Le nuove modalità di consegna	4
2.1	I PUDO (Pick-up and drop-off points)	4
2.2	Il livello di utilizzo delle nuove modalità di consegna	4
2.3	I parcel lockers: caratteristiche	5
2.4	Tipologie di lockers: ad uso esclusivo vs reti agnostiche	8
2.5	Gli investimenti in reti di lockers	8
2.6	Il ruolo delle istituzioni pubbliche	10
2.7	La scelta tra “make or buy” per le reti lockers	11
3	Lo sviluppo dei lockers in Europa	13
4	Lo scenario italiano.....	17
4.1	Reti di locker in Italia	17
4.2	Proposte di sviluppo di reti locker	21
4.3	Il quadro normativo	22
5	Misure per incentivare l'utilizzo dei locker	25
5.1	Problemi riscontrati.....	25
5.2	Possibili soluzioni	27

1 INTRODUZIONE

1. La forte crescita registrata dall'e-commerce negli ultimi anni ha determinato un sensibile aumento della domanda di servizi di consegna dei pacchi *business-to-consumer* (B2C). La pandemia Covid-19 ha dato un ulteriore impulso alla crescita di questa domanda: gli acquisti *on-line* nel periodo dell'emergenza hanno subito un incremento senza precedenti ed hanno svolto un ruolo fondamentale garantendo ai cittadini l'approvvigionamento di beni di consumo, non solo strettamente di prima necessità.

2. Terminata l'emergenza, è verosimile ritenere che le mutate abitudini di consumo si consolideranno e che, quindi, gli acquisti *on-line* assumeranno un ruolo sempre maggiore. Dal momento che i servizi di consegna pacchi costituiscono l'ultimo anello del processo attraverso il quale si perfeziona il contratto di acquisto di un bene *on-line*, nel medio-lungo termine gli operatori di consegna dei pacchi dovranno gestire volumi di consegne sempre maggiori.

3. Gli operatori postali, per soddisfare questa crescente domanda, hanno sviluppato già da tempo modalità di consegna alternative alla tradizionale consegna a domicilio in grado di rispondere più adeguatamente alle esigenze degli utenti come, ad esempio, il ritiro presso un esercizio commerciale affiliato con un operatore postale o la consegna presso un *parcel locker* (di seguito anche solo "*lockers*"). Questi ultimi sono armadietti automatici posti in luoghi frequentati abitualmente dagli utenti (ad esempio centri commerciali, stazioni ferroviarie, stazioni di rifornimento) dove, grazie all'immissione di una specifica chiave d'accesso (pin o codice a barre), è possibile ritirare un pacco con un'elevata flessibilità oraria (in alcuni casi anche 24 ore su 24, 7 giorni su 7) e senza necessità di un intermediario.

4. Azzerando le occasioni di contatto tra destinatario e addetto alla consegna, questa modalità sembra essere la soluzione più adatta per le consegne in periodo di emergenza sanitaria. Per questa ragione l'Autorità, in pieno *lockdown*, il 27 aprile 2020 ha avviato il presente procedimento finalizzato all'adozione di possibili misure, per quanto di competenza dell'Autorità, volte a promuovere una maggiore diffusione della consegna mediante i *lockers*, ma anche a formulare proposte e segnalazioni agli altri soggetti interessati sia pubblici (es. Ministeri, Enti locali) sia privati (es. condomini). Tali misure potrebbero trovare concreta attuazione attraverso le tre seguenti linee di intervento: a) incentivare l'utilizzo degli armadietti automatici da parte degli acquirenti *on-line*, b) aumentare la copertura delle reti di *lockers*, c) favorire un uso efficiente di tali reti.

1.1 L'iter istruttorio

5. Nella comunicazione di avvio del procedimento del 27 aprile 2020, l'Autorità ha invitato gli operatori interessati a far pervenire le proprie osservazioni preliminari entro 30 giorni, termine prorogato di ulteriori 10 giorni con comunicazione del 26 maggio 2020.

6. Nei mesi di maggio e giugno, entro i termini previsti, gli Uffici hanno ricevuto diversi contributi, sia da parte di operatori postali sia da altri soggetti interessati non direttamente operanti nel settore delle consegne.¹

7. Al fine di disporre di un quadro chiaro delle reti di *locker* presenti in Italia, l'Autorità ha richiesto ai titolari di reti di *lockers*, operatori di consegna, *e-retailers* e produttori di *locker* informazioni sui servizi offerti, sui costi e investimenti sostenuti per offrire la consegna tramite *locker* e sulla geolocalizzazione degli armadietti. Considerato poi il ruolo che le amministrazioni locali rivestono nell'ambito della progettazione e della regolamentazione della logistica urbana, l'Autorità ha informato l'Associazione nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) dell'avvio del procedimento, sottolineando l'importanza di un contributo da parte delle realtà locali presenti sul territorio.

¹ Azolver Italia S.r.l., Comfort Parcel S.r.l., Lockit 3 S.r.l., M-dis Distribuzione Media S.p.A., Pakpobox Europe S.r.l., Quadient Italy S.r.l., Smart Locker S.r.l. e TIM S.p.A.

2 LE NUOVE MODALITÀ DI CONSEGNA

2.1 I PUDO (*Pick-up and drop-off points*)

8. Negli ultimi anni molti operatori postali hanno adottato soluzioni di recapito alternative alla consegna a domicilio per far fronte alla crescente domanda di servizi di consegna pacchi determinata dallo sviluppo dell'e-commerce.² Più precisamente, in considerazione dell'importante ruolo che la qualità della consegna riveste nell'esperienza di acquisto *on-line*, gli operatori hanno riconfigurato infrastrutture e processi di recapito in modo da offrire ai clienti (*e-retailers* e destinatari) una maggiore flessibilità dei servizi di consegna garantendo non solo fasce orarie più ampie delle tradizionali consegne a domicilio (es. consegna al pomeriggio e al sabato), ma anche la possibilità di consegnare/ritirare i pacchi presso i cosiddetti PUDO (*"Pick-up and drop-off point"*), cioè punti fisici di giacenza dei pacchi diffusi sul territorio, come esercizi commerciali (es. tabacchi, edicole, cartolerie) o armadietti automatici (c.d. *"parcel lockers"*).³

9. A differenza dei servizi di invii postali tradizionali, i servizi di consegna dei pacchi *e-commerce*, sono dunque divenuti servizi *"receiver-oriented"*, cioè incentrati sulle esigenze del destinatario più che su quelle del mittente. Per queste tipologie di consegna gli operatori offrono, in aggiunta ai servizi base, servizi a valore aggiunto come la tracciatura, gli *alert* di preavviso della consegna e le *app* per programmare la consegna; quindi, un utente che sceglie la consegna presso un PUDO, ritirerà il pacco presso il punto di prossimità concordato con l'operatore di consegna dopo essere stato avvisato mediante un *alert* (es. sms, *e-mail*).

10. Come meglio illustrato di seguito, la consegna presso i PUDO, permettendo agli operatori di accentrare più consegne in un unico punto, abbatte significativamente il costo medio di fornitura del servizio in quanto riduce l'incidenza dei pacchi inesitati e accorcia il c.d. *"ultimo miglio"*. A ciò va aggiunto che la maggiore efficienza nella consegna comporta anche un minore impatto ambientale, con effetti positivi sul livello di congestione del traffico e di inquinamento.

2.2 Il livello di utilizzo delle nuove modalità di consegna

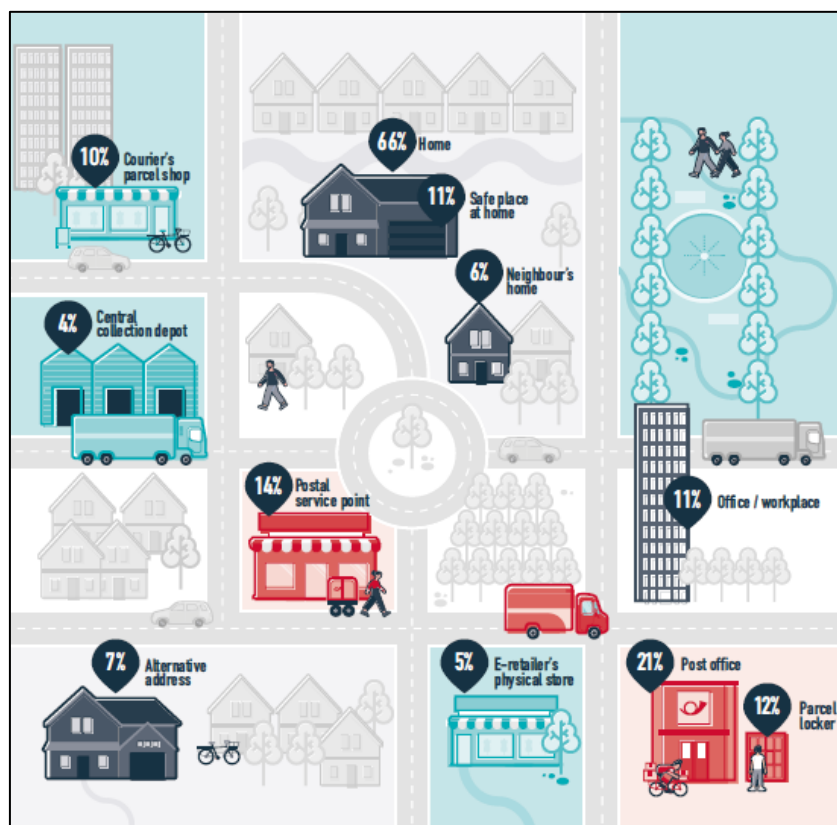
11. Sebbene le suddette nuove modalità di consegna siano disponibili in molti paesi, secondo quanto riportato dall'IPC, oggi giorno a livello globale la consegna a domicilio rimane l'opzione preferita dagli acquirenti *on-line* (Figura 1).⁴

² Si veda l'analisi del mercato dei servizi di consegna pacchi, delibera n. 212/20/CONS.

³ I PUDO possono essere utilizzati anche per la gestione della corrispondenza registrata inesitata (ad es. raccomandate).

⁴ IPC *"Cross-Border E-Commerce Shopper Survey"*, 2019.

Figura 1 - Tasso di utilizzo delle modalità di consegna



Fonte: IPC 2019

12. La preferenza per la consegna a domicilio può essere spiegata, in parte, con una certa inerzia da parte degli utenti che sono restii a mutare le proprie abitudini e, in parte, dal fatto che, per stimolare gli acquisti, gli *e-retailers* spesso offrono il servizio di consegna a domicilio gratuito. A ciò si aggiunga che il beneficio netto della consegna presso un punto di ritiro rispetto a quella a domicilio dipende dalla distanza tra i due. Secondo il regolatore olandese ACM, che ha condotto recentemente un'indagine conoscitiva sui *lockers*, la distanza massima che un utente è disposto a percorrere per passare dalla consegna a domicilio ad una modalità differente di consegna sarebbe di 500 mt.⁵ Tuttavia, fatta eccezione per alcune grandi aree metropolitane, in generale la prossimità delle reti di *locker* attualmente disponibili si attesta su distanze ben superiori.

2.3 I *parcel lockers*: caratteristiche

13. I *parcel lockers* sono armadietti automatici, ubicati di norma in aree molto frequentate dagli utenti (ad esempio centri commerciali, stazioni ferroviarie o aree di rifornimento del carburante), che fungono da punti di consegna e giacenza dei pacchi,

⁵ ACM, "Marktstudie last mile pakketbezorging", 2020.

equiparabili a deposito merci, al cui ritiro viene abilitato il destinatario. La caratteristica peculiare di questi punti di accesso risiede nella possibilità di consegnare i pacchi solo tramite l'apposizione di una specifica chiave d'accesso (Pin o codice a barre), inviata precedentemente al destinatario.

14. La consegna presso i *parcel lockers*, pur avendo alcune caratteristiche comuni anche ad altri PUDO, si differenzia dalla consegna presso questi ultimi e da quella a domicilio sotto diversi punti di vista e presenta indubbi vantaggi per i destinatari e/o per gli operatori nonché per la collettività (minore impatto ambientale).

15. La tabella che segue confronta le caratteristiche delle diverse tipologie di consegna. Innanzitutto, mentre per le consegne a domicilio l'ultimo miglio è sempre percorso dall'operatore di consegna ed è sempre e comunque necessaria la presenza del destinatario presso il suo domicilio, questo non accade né per i PUDO, né per i *lockers*, per i quali l'ultimo miglio è percorso in parte dall'operatore ed in parte dal destinatario, ma la presenza di quest'ultimo nel momento in cui l'operatore consegna il pacco non è necessaria.

Tabella 1 - Confronto tra tipologie di consegna dei pacchi

	Modalità di consegna		
	A domicilio	Presso un "Pick-up and drop-off point"	Presso un Locker
Chi effettua l'ultimo miglio?	Operatore di consegna	Operatore di consegna e utente destinatario	Operatore di consegna e utente destinatario
La presenza del destinatario è necessaria?	Si	No	No
Distanziamento fisico	Basso	Basso	Alto
Tasso di pacchi non consegnati al primo tentativo (inesitati)	Medio-alto	Basso	Basso
Tipologia di prodotto che si può recapitare	Tutti	Tutti	No merce ingombrante, di lusso, o deperibile (es. cibo fresco)
Limiti alla quantità di pacchi che si possono recapitare	Nessun limite	Spazio max dedicato dall'esercente alla giacenza pacchi	In numero non superiore al numero di slot disponibili
Flessibilità di consegna per l'operatore	Bassa	Bassa	Alta
Flessibilità di ritiro per l'utente	n.a.	Orari di apertura	H24 Se inserito in un esercizio commerciale, il ritiro può essere effettuato negli orari di apertura.
Tempo necessario alla consegna	Medio- Lungo	Basso	Basso
Investimento iniziale necessario	Alto	Basso	Alto
Costo medio della consegna	Alto	Basso	Basso
Grado di riservatezza	Alto	Medio-Basso	Alto

16. La consegna mediante *lockers*, e più in generale verso tutti i tipi di PUDO, si adatta meglio alle esigenze degli utenti che, potendo scegliere quando ritirare il pacco (in alcuni casi la disponibilità è di H24 e 7 giorni su 7) con la garanzia di una maggiore riservatezza, evitano di dovere assicurare la presenza di una persona presso il domicilio al momento della consegna. Ciò consente la riduzione, se non l’azzeramento, del tasso delle inesitate cioè delle consegne per le quali il primo tentativo non va a buon fine, con un conseguente ingente risparmio per gli operatori dei costi legati agli ulteriori tentativi di consegna.

17. Per gli operatori, inoltre, la consegna al *locker* è più efficiente in quanto:

- a. la tratta finale della consegna (c.d. “ultimo miglio”), che è la fase più costosa dell’intera catena del servizio, risulta più breve rispetto alla consegna a domicilio;⁶ quindi l’utilizzo dei *locker* potrebbe avere un’incidenza significativa sulla riduzione dei costi del recapito non solo nelle aree urbane ma anche nelle aree extra-urbane.
- b. è possibile accorpate più consegne destinate ad utenti diversi presso un medesimo armadietto;
- c. nelle aree urbane il processo di consegna può essere effettuato nelle fasce orarie di minore traffico o in cui non sono attive restrizioni al traffico urbano, come le ZTL.⁷

18. La consegna in un punto di ritiro è anche più sostenibile dal punto di vista ambientale rispetto a quella a domicilio in quanto determina un minor impatto sulla congestione del traffico ed una minore emissione di CO₂. Al riguardo si osserva che, secondo diversi studi, l’aumento delle consegne dovuto allo sviluppo dell’*e-commerce* (consegne B2C) ha determinato un incremento delle emissioni globali di agenti inquinanti (es. CO₂) e produce una serie di altri effetti negativi per la vivibilità urbana, soprattutto nelle grandi città (es. maggiore congestione del traffico, aumento dell’utilizzazione del suolo pubblico e della produzione di rifiuti per gli imballaggi). Le consegne *e-commerce* rappresentano dunque un “costo sociale”, tuttavia i prezzi dei servizi di consegna non riflettono questo costo che, quindi, viene scaricato sulla collettività.

19. Infine, la consegna mediante *lockers* si adatta meglio a circostanze particolari in cui è necessario ridurre le occasioni di contatto interpersonale (c.d. “distanziamento fisico”), come la pandemia in corso. Come riportato nei report pubblicati dall’ERGP (*Measures adopted by postal services due to the Covid-19 outbreak*),⁸ nel corso

⁶ Secondo alcune stime i costi dell’ultimo miglio rappresentano il 40-50% dei costi totali della consegna.

⁷ Secondo l’IPC per gli operatori del settore investire nei *parcel lockers* può contribuire a ridurre i costi della catena logistica, aumentare l’efficienza della consegna e generare nuove opportunità di mercato. Si veda IPC, *Delivery choice - Parcel lockers*, 2019.

⁸ I report periodici ERGP sono disponibili al seguente link: https://ec.europa.eu/growth/content/measures-adopted-postal-services-due-covid-19-outbreak_en

dell'emergenza sanitaria gli FSU di alcuni paesi hanno intrapreso iniziative volte ad incentivare l'utilizzo dei *lockers*.

20. Per tutte le ragioni summenzionate, i *lockers*, sembrano rappresentare una modalità di consegna *future-proof* per il mercato *e-commerce*.

2.4 Tipologie di lockers: ad uso esclusivo vs reti agnostiche

21. Le reti di *lockers* sono solitamente realizzate dai fornitori di servizi di consegna pacchi, ma esistono anche reti gestite da operatori commerciali, il cui *business* consiste proprio nella fornitura dell'infrastruttura degli armadietti agli operatori postali o ai privati (es. la rete della start-up Citibox in Spagna). Nel primo caso le reti sono in genere ad uso esclusivo degli operatori proprietari, mentre nel secondo caso sono accessibili a più operatori (c.d. "reti agnostiche"). Esistono anche reti proprietarie aperte: ad esempio, in Belgio, la rete dell'incumbent Bpost è accessibile ai concorrenti e in Danimarca l'operatore PostNord ha installato una rete agnostica in *joint-venture* con una società che produce *lockers*.

22. In alternativa, i *lockers* possono essere installati anche negli edifici residenziali o che ospitano uffici (c.d. "*parcel boxes*" condominiali); questi ultimi, a differenza degli armadietti su strada, sono ad uso esclusivo dei condomini.

2.5 Gli investimenti in reti di lockers

23. Per gli utenti un fattore decisivo affinché i *lockers* diventino una valida alternativa alla consegna a domicilio è la capillarità della rete. Tuttavia, un'elevata copertura della rete richiede il sostenimento di ingenti investimenti in quanto i costi di installazione sono significativi (e in parte non recuperabili) e il rendimento dell'investimento dipende dal grado di saturazione della rete, cioè dai volumi di pacchi consegnati (economie di scala).⁹ La tabella seguente mostra le tipologie di costi per l'installazione di una rete di *lockers*, evidenziando che ai notevoli costi fissi iniziali si aggiungono i costi correnti per il regolare funzionamento dei *lockers*, come ad esempio la fornitura di elettricità e connessione dati, la manutenzione e i canoni amministrativi.

24. I costi fissi sono relativi soprattutto alle attività preliminari all'installazione dell'armadietto (es. sopralluogo e predisposizione del sito), all'acquisto e al *set-up* dell'armadietto nonché all'ottenimento delle autorizzazioni per l'installazione. Molti di questi costi, ad esempio quelli relativi al sopralluogo e agli scavi sono di tipo "*sunk*", cioè non recuperabili in caso di disinvestimento. Gli oneri amministrativi oltre a non essere recuperabili, sono incerti nell'ammontare in quanto, in assenza di una disciplina

⁹ Secondo quanto dichiarato dagli operatori del mercato, l'investimento è meno rischioso per i c.d. "*parcel box*" cioè i *locker* condominiali, in quanto il dimensionamento di questi ultimi può essere progettato in funzione degli utilizzatori e in genere i condomini partecipano al costo di installazione pagando un contributo per il noleggio o acquistando il *locker*. Tuttavia, anche l'installazione dei *locker* condominiali pone dei problemi, legati soprattutto alle autorizzazioni e alla disponibilità di spazio sufficiente.

nazionale, le procedure di autorizzazione sono disciplinate dalle amministrazioni locali; analogo discorso vale per i *locker* condominiali in quanto in assenza di una disciplina nazionale, è necessario adeguarsi ai singoli regolamenti condominiali. La mancanza di omogeneità delle regole che disciplinano l'ottenimento delle autorizzazioni per la posa dei *locker*, quindi, può innalzare considerevolmente i costi.

Tabella 2 – Principali voci di costo per l'installazione/accesso ad una rete di *lockers*

	Costi iniziali <i>una tantum</i>	Costi correnti
Rete di <i>locker</i> pubblici	<ul style="list-style-type: none"> - Sopralluogo e predisposizione del sito (es. collegamento rete elettrica, basamento in cemento) - Armadietto (acquisto/produzione) - Set-up: trasporto, scavo, messa in posa, installazione, brandizzazione, connettività, etc. - Sviluppo software (se non compreso nel prezzo di acquisto dell'armadietto) - Oneri amministrativi: autorizzazioni, licenze, imposte, etc. - Costi/investimenti incrementali per l'adeguamento dei sistemi di recapito (es. sviluppi sugli apparati tecnologici, sistema di tracciatura delle spedizioni) e per la formazione del personale sul territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Funzionamento (es. elettricità e rete dati) - Manutenzione HW (es. pulizie, guasti) - Gestione, manutenzione e agg. <i>software</i> - Assicurazione - Canoni amministrativi
Rete di <i>locker</i> condominiali	<ul style="list-style-type: none"> - Costo di acquisto del locker - Investimenti per lo sviluppo delle soluzioni IT che abilitano le funzionalità di servizio - Costi operativi incrementali connessi alla gestione del servizio (costi di processo, di manutenzione, di assicurazione, di assistenza, di comunicazione) 	<ul style="list-style-type: none"> - Funzionamento (es. elettricità e rete dati) - Manutenzione HW (es. pulizie, guasti) - Gestione, manutenzione e agg. <i>software</i> - Assicurazione
Accesso a rete di terzi	<ul style="list-style-type: none"> - costo di affitto armadietto (quota <i>una tantum</i> per il set-up del servizio) - aggiornamento sistemi IT per integrazione con IT del gestore della rete 	<ul style="list-style-type: none"> - costo di affitto armadietto (canone)

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

25. La presenza di economie di scala fa sì che il costo medio di una consegna mediante *locker* decresca all'aumentare dei volumi di pacchi consegnati, quindi il rendimento dell'investimento iniziale dipende dal raggiungimento di un'adeguata saturazione della

rete. Per questo motivo, maggiore è la propensione all'utilizzo di tale tipologia di consegna da parte di utenti e *retailer*, maggiore è l'incentivo degli operatori ad investire nella rete *locker*.

26. D'altro canto, la propensione all'utilizzo dei *lockers* è a sua volta determinata, da un lato, dalla capillarità delle reti cioè dalla prossimità dei *lockers* agli utenti finali e, dall'altro lato, dalla disponibilità di venditori e operatori di consegna a sostenere gli investimenti necessari per offrire tale soluzione di recapito, investimenti che sia i venditori sia gli operatori di consegna non sempre sono disposti ad affrontare.¹⁰ I *retailer*, ad esempio, sono poco interessati ad offrire la consegna presso *locker* tra le opzioni di recapito se non vi è una particolare richiesta da parte degli acquirenti *on-line*; inoltre, i venditori *on-line* che dispongono anche di una catena di negozi fisici (ad esempio i grandi brand come "Rinascente", "Coin", etc.) utilizzano la rete *retail* come punto di ritiro degli acquisti *e-commerce* in alternativa alla consegna a domicilio. Potendo già offrire ai propri clienti una tipologia di consegna alternativa al domicilio, c.d. "Click and Collect", questi soggetti considerano superflua l'adozione di opzioni ulteriori di consegna quali la consegna presso *lockers*. Un discorso analogo vale per gli *e-retailer* e gli operatori di consegna che hanno in essere un accordo con una o più reti di esercizi commerciali per la consegna dei pacchi (c.d. reti PuDo), i quali hanno una minore propensione ad effettuare ulteriori investimenti per offrire anche la consegna presso *lockers*.

Figura 2 - Schema dei fattori che incidono sullo sviluppo della consegna presso *locker*



2.6 Il ruolo delle istituzioni pubbliche

27. Gli investimenti nelle reti di *lockers* dipendono, oltre che dagli operatori di consegna e dai gestori delle reti, dai comportamenti degli acquirenti *on-line* e degli *e-retailers* (vedi schema in alto); l'assenza di coordinamento tra queste categorie di soggetti può bloccare, o perlomeno rallentare, lo sviluppo delle reti (vedi box n. 2).

¹⁰ Si tratta prevalentemente di costi di dotazione e/o aggiornamento del *software* per accedere al *locker*, per l'aggiornamento dei sistemi IT a livello di *front office* e di gestione della logistica.

28. Considerato che la consegna presso i *lockers* comporta indubbi vantaggi per la collettività, il ruolo di coordinamento potrebbe essere svolto dalle istituzioni pubbliche. In effetti, l'installazione dei *locker* rientra tra le iniziative che, sfruttando l'innovazione tecnologica, mirano a promuovere la riorganizzazione delle aree urbane in chiave di maggiore efficienza e vivibilità (c.d. "smart-city").¹¹ Una crescita delle consegne B2C non regolata, infatti, rischia di compromettere la vivibilità delle città, aumentandone il livello di congestione e di inquinamento.¹² I *locker*, quindi, potrebbero assumere un ruolo importante nei piani di progettazione della mobilità urbana improntati alla sostenibilità ambientale.¹³

29. Se esiste uno spazio per un intervento pubblico a sostegno dello sviluppo delle reti di *locker*, più complesso è il discorso relativo alla tipologia di intervento. I due estremi di un ipotetico *range* di misure vanno da un ruolo di mera semplificazione amministrativa, volta ad abbattere i costi diretti e indiretti dell'installazione di una rete, al finanziamento diretto della rete di *lockers* (a questo proposito è utile citare l'esperienza di Singapore dove il governo ha finanziato l'installazione di *lockers* nelle aree residenziali e nelle stazioni ferroviarie a completamento dell'intervento privato che si era concentrato esclusivamente nelle più remunerative aree commerciali).¹⁴ Si tratta dunque di un'ampia gamma di interventi, variamente modulabili, che possono essere realizzati dalle amministrazioni locali o dal Governo.

30. A metà strada tra questi due estremi si pongono politiche di regolazione volte a promuovere un modello di rete aperto attraverso l'imposizione di obblighi di interoperabilità tra reti e accessibilità alle reti esistenti. Questo tipo di interventi deve essere attentamente calibrato in quanto, incidendo sulle scelte di "make or buy" dei singoli operatori, potrebbe portare ad un dimensionamento sub-ottimale delle reti.

2.7 La scelta tra "make or buy" per le reti lockers

31. Dal punto di vista regolatorio l'aspetto più rilevante dei *lockers* è la natura aperta o chiusa della rete. Come illustrato nei paragrafi precedenti esistono esempi sia di reti ad uso esclusivo sia di reti aperte; queste ultime possono essere di proprietà di fornitori di

¹¹ Si veda Netcomm, "Libro Bianco Logistica e packaging per l'e-commerce Le nuove prospettive", 2018.

¹² Si vedano ad esempio gli articoli seguenti: The New York Times "1.5 Million Packages a Day_ The Internet Brings Chaos to N.Y. Streets", Time "How Online Shopping Has Turned Traffic Into a Nightmare".

¹³ Secondo il World Economic Forum, ad esempio, indirizzando la collaborazione pubblico-privato verso misure come: *i*) l'utilizzo di veicoli elettrici per la consegna nei centri delle città (c.d. "inner-city areas"), *ii*) la consegna in determinate fasce orarie (es. di notte o lontano dalle ore lavorative), *iii*) il ricorso a reti di *parcel lockers* e *parcel box* multi-brand e *vi*) l'utilizzo di sistemi IT per l'organizzazione del recapito moderni ed efficienti (es. strumenti in grado di reindirizzare le consegne in funzione dei dati sul traffico in tempo reale), in dieci anni si possono ottenere la riduzione delle emissioni di CO2 del 30%, della congestione del 30% e dei costi di consegna del 25%. Si veda: World Economic Forum, "The Future of the Last-Mile Ecosystem", 2020.

¹⁴ Lo scopo dichiarato è quello di creare una "Locker Alliance" ovvero una rete interoperabile di lockers pubblici e proprietari al fine di aumentare la copertura dei locker, assicurando una maggiore accessibilità ai lockers da parte di tutta la popolazione, e di decongestionare le aree commerciali dei centri urbani.

servizi di consegna (verticalmente integrati) oppure di operatori di rete puri, cioè che gestiscono unicamente l'infrastruttura senza fornire servizi di consegna.

32. Per un operatore di consegna la scelta tra dotarsi di una propria rete o richiedere l'accesso ad una rete di terzi (“*make or buy*”) dipende dal *trade-off* tra canone di accesso e costi della rete proprietaria. Un modello di accesso regolamentato alla rete dei *lockers* presenta vantaggi e svantaggi sia per l'operatore che fornisce l'accesso, sia per l'operatore che richiede l'accesso.¹⁵

33. Il primo può utilizzare la rete in modo più efficiente in quanto è in grado di realizzare economie di scala, quindi di ridurre il costo medio di fornitura del servizio. Inoltre, la ripartizione dei costi tra tutti gli operatori che utilizzano la rete potrebbe determinare una riduzione dei prezzi del servizio e dei tempi di recupero dell'investimento. Potrebbe però accadere che vi siano sul mercato solo pochi grandi operatori in grado di raggiungere le economie di scala necessarie a rendere remunerativo l'investimento, per cui la proprietà dei *lockers* si concentrerebbe tra pochi soggetti che potrebbero precludere l'accesso a terzi per consolidare il proprio potere nel mercato delle consegne. D'altra parte, un accesso regolamentato potrebbe ridurre gli incentivi ad investire, dunque ostacolare lo sviluppo di soluzioni innovative. La condivisione della rete richiede all'operatore che fornisce l'accesso: *i*) di sostenere costi specifici, come costi commerciali, costi per l'integrazione IT degli altri operatori con la rete, e altri costi di transazione (es. relativi alla risoluzione di eventuali controversie); *ii*) di garantire determinati livelli di qualità del servizio. Inoltre, la condivisione della rete potrebbe comportare rischi connessi alla sicurezza nonché problemi di insufficiente capacità nei periodi di picco (ad es. Black Friday, periodo natalizio).

34. Per l'operatore che richiede l'accesso, il vantaggio consiste nel non dover sostenere gli investimenti richiesti. Sussisterebbero anche per l'operatore di accesso i rischi connessi all'insorgere di controversie ed alla insufficiente capacità nei periodi di picco.

35. Dal punto di vista degli utenti, una rete condivisa offre la possibilità di beneficiare di una scelta più ampia di punti di consegna, con la comodità di una rete unica quindi di un unico punto di prelievo per tutti i pacchi, a prescindere dall'operatore di consegna. Tuttavia, gli utenti, in caso di reclami, potrebbero avere difficoltà ad individuare il fornitore che ha erogato il servizio.

36. Infine, un modello di reti aperte (o agnostico) dovrebbe essere preferibile dal un punto di vista sociale perché, oltre ad essere eco-sostenibile, assicura un maggiore grado di copertura delle reti *locker*.

¹⁵ ERGP Report on the development of postal networks and access practices regarding infrastructure related to the parcel market, giugno 2019.

3 LO SVILUPPO DEI LOCKERS IN EUROPA

37. Nella maggior parte dei paesi europei negli ultimi anni si assiste ad una notevole crescita del numero di *lockers*; l'Italia è tra i paesi che hanno registrato un maggiore sviluppo delle reti di *lockers*.¹⁶

38. La tabella che segue riporta elenca le reti di *locker* presenti nei principali paesi europei, distinguendo tra reti di proprietà del fornitore del servizio universale e reti di operatori alternativi.

Tabella 3 – Reti di *lockers* in Europa

Paese	Proprietario della rete	# di lockers	Popolazione/locker	Rete accessibile a terzi
AUSTRIA	Austrian Post (FSU)	394	~ 20.700	SI (Partnership con DHL)
	A1 (Operatore TLC ("A1 Paket Station"))	~ 30		SI (Partnership con DPD, GLS e Shpock)
	Salzburg AG	3 (obiettivo di arrivare a 1000 nei prossimi 4 anni)		SI (Nessuna partnership esclusiva)
BELGIO	Bpost (FSU) & De Buren ("Cubee")	250	~ 46.200	SI
FINLANDIA	Posti (FSU)	1.700 (Report annuale 2019 Posti)	~ 2.800	NO
	Pakettipiste (gestito da Lehtipiste Ltd)	~ 300		SI (Partnership con Matkahuolto, PostNord e DHL)
FRANCIA	La Poste (FSU)	400	~ 48.000	NO
	Amazon	~ 1.000		NO
GERMANIA	Deutsche Post DHL (FSU)	5.000	~ 16.600	NO
	Parcel Lock	N.D.		SI

¹⁶ Si veda: Copenhagen Economics "Main development in postal market 2013-2016", 2018; ERGP, "Report on the development of postal networks and access practices regarding infrastructure related to the parcel market", 2019.

	(gestita da Hermes, DPD e GLS)			
IRLANDA	An Post (FSU)	17	~ 25.000	NO
	Parcel Motel.com	175		NO
LUSSEMBURGO	Post Luxembourg	103 (2019)	~ 6.000	NO
OLANDA	PostNL (FSU)	63 (2018)	~ 96.000	NO
	DHL (incl. De Buren)	109 (2018)		SI (parzialmente)
POLONIA	Poczta Polska (FSU)	200 (4.000 pianificati entro il 2024)	~ 6.100	NO
	InPost	~ 6.000		SI
PORTOGALLO	CTT (FSU)	20 (Report annuale 2019)	~ 510.000	NO
SPAGNA	Correos (FSU)	5.512 (Report annuale 2018)	~ 8.000	NO
	Citibox	22.500*		SI
	Amazon	120 (2017)		NO
SVEZIA	PostNord (FSU)	0 (PostNord ha avviato un progetto pilota con 200 parcel lockers in Danimarca con l'obiettivo di installare lockers in altri paesi scandinavi)	~ 86.000	NO
	DHL Sweden	120		NO
REGNO UNITO	Royal mail (FSU)	N.D.	~ 42.000	N.D.
	Amazon	600 (2018)		NO
	InPost	~ 1.000		SI (Partnership con Hermes e DHL)

Fonte: Elaborazioni dell'Autorità su dati Cullen International, ERGP e siti web

* Il numero si riferisce alle singole cassette e non agli armadietti.

39. La Tabella 2 mostra che la dimensione delle reti *locker* differisce sensibilmente tra i diversi paesi europei sia in quanto gli investimenti in questo tipo di reti sono iniziati

in momenti diversi, sia in quanto diverso è il ruolo giocato dall'*incumbent* t. Ad esempio; in Germania DHL ha iniziato ad installare i *locker* nel 2001 e attualmente la sua rete ha una copertura che consente al 90% della popolazione di raggiungere un *locker* in non più di dieci minuti,¹⁷ mentre in altri paesi le prime reti sono state installate nel 2014-2015. Quanto al ruolo degli incumbent, la tabella mostra che di norma le reti più estese sono proprio quelle degli FSU che sono stati tra i primi ad installare *locker*, sebbene in numerosi paesi si osservi ormai anche la presenza di reti alternative di dimensioni significative. Ad esempio, Amazon ha sviluppato una rete proprietaria di *locker* in diversi paesi europei per le consegne dei beni venduti sulla piattaforma. Infine, in alcuni casi lo scarso utilizzo da parte dell'utenza ha rallentato i piani di sviluppo: ad esempio in Belgio lo sviluppo della rete "Cubee" di Bpost e De Buren ha subito una battuta di arresto nel 2018 per lo scarso utilizzo della rete registrato fino a quel momento. Un caso analogo ha riguardato l'investimento di DHL in Italia (vedi box in basso).

BOX n. 1: Esempio di un disinvestimento nella rete locker – Il caso DHL

La società DHL ha iniziato le consegne presso i *lockers* nel 2015 con la prima installazione in Piazzale Segrino in occasione della implementazione del progetto "Isole digitali" del Comune di Milano. DHL è arrivata ad avere 10 *lockers* dislocati nelle città di Milano e Roma, installati presso università, piazze e stazioni della metropolitana. Tuttavia, lo scarso utilizzo da parte degli acquirenti *on-line* ha portato la società a ridurre il numero sino ad arrivare a disporre, attualmente, di un solo *locker* su tutto il territorio italiano (situato presso il Politecnico di Milano).

40. Giova osservare che, sebbene nella maggior parte dei casi le reti *lockers* siano chiuse, vi sono diversi esempi di reti aperte in Austria, Belgio, Finlandia, Olanda, Polonia, Regno Unito e Spagna: si tratta sia reti di proprietà dell'FSU (es. Bpost o Austrian Post), sia di reti installate da operatori alternativi. Un esempio di rete aperta è quella realizzata dall'FSU belga Bpost in collaborazione con l'operatore olandese De Buren, denominata "Cubee". Inoltre, si osserva l'ingresso sul mercato di nuovi operatori c.d. "*white label company*", come Citibox e Inpost, che non effettuano attività di recapito ma possiedono una rete di *locker* per dare accesso agli operatori terzi (es. operatori postali e corrieri).

41. In Austria l'operatore telefonico A1 ha avviato un progetto di riconversione di alcune cabine telefoniche in *lockers* che possono essere utilizzati sia per il deposito e il ritiro di pacchi, (grazie alla collaborazione con i gruppi DPD e GLS) sia per lo scambio di merci tra privati attraverso una app sviluppata dall'operatore. Attualmente, la rete di *lockers* è costituita da circa una trentina di armadietti, di cui la metà nell'area di Vienna.

42. In Belgio, l'operatore Bpost ha avviato, d'accordo con l'autorità locale, un progetto pilota nella città di Mechelen denominato "Ecozone" finalizzata a promuovere una distribuzione di pacchi e lettere sostenibile in tutto il territorio comunale, grazie

¹⁷ ERGP Report on the development of postal networks and access practices regarding infrastructure related to the parcel market, giugno 2019.

all'installazione di 50 locker dislocati in tutta l'area urbana e l'utilizzo di mezzi di trasporto senza emissioni di CO₂ (furgoncini elettrici e bici con rimorchio portapacchi).¹⁸

43. Per quanto riguarda le norme regolamentari sulle reti di *lockers*, si osserva che con la sola eccezione della Grecia, in nessun paese europeo esiste un accesso regolamentato ai *lockers*: da un'indagine dell'ERGP risulta che, su 28 paesi, solo in Grecia esiste una regolamentazione dell'accesso alla rete *locker* dell'FSU (accesso agli elementi dell'infrastruttura postale dell'FSU). In Germania, sebbene vi sia una domanda di accesso da parte degli operatori alternativi, il regolatore BnetzA finora non è intervenuto. Secondo il Report ERGP un intervento regolamentare che imponga l'accesso alle reti *locker* non sarebbe auspicabile in quanto, essendo il mercato dei pacchi sufficientemente competitivo gli operatori dovrebbero giungere ad accordi su base commerciale senza bisogno di un intervento da parte del regolatore; inoltre, diverse ANR non hanno riscontrato un interesse nell'accesso anzi ritengono che l'imposizione di regole di accesso comporti un onere amministrativo significativo.¹⁹

¹⁸ <https://www.bpost.be/nl/ecozone-mechelen#ontvang>

¹⁹ ERGP, 2019, cit.

4 LO SCENARIO ITALIANO

4.1 Reti di locker in Italia

44. L'Italia è uno tra i paesi che, nel corso degli ultimi anni, ha registrato il maggiore sviluppo delle reti di *lockers*: a ottobre 2020 sul territorio nazionale sono presenti oltre 2.500 locker, facenti parte di reti appartenenti a tre operatori:

- la rete dell'operatore Amazon Italia Transport (AIT), attiva dal 2016, è costituita da circa 2.150 *lockers* installati in luoghi aperti al pubblico e utilizzati da AIT e dagli altri fornitori di servizi di consegna per Amazon; si tratta quindi di una rete chiusa
- la rete dell'operatore InPost,²⁰ attiva in Italia dal 2014, è costituita da circa 350 *locker* installati in luoghi aperti al pubblico distribuiti sull'intero territorio nazionale, in prevalenza nelle città metropolitane, in particolare Milano e Roma; si tratta di una rete "aperta", utilizzata da almeno due operatori postali (PI e TNT);
- la rete di Poste Italiane, composta complessivamente da circa 50 *lockers*, così suddivisa:²¹
 - un insieme di *locker* installati in luoghi aperti al pubblico, costituito al momento da [omissis] armadietti ad uso esclusivo di PI, che offrono servizi per l'*e-commerce*;
 - un insieme, costituito da [omissis] *locker* privati installati presso condomini o uffici (c.d. rete "*Punto Poste Da Te*"), che consentono di gestire:
 - il recapito dei pacchi, con la possibilità di consegna anche per quelli affidati ad altri operatori,²² in questo caso il destinatario prenota il *locker* tramite l'app "Ufficio Postale" inserendo il codice identificativo della spedizione. Quando l'operatore scansiona la lettera di vettura, deposita il pacco nel *locker* e l'utente riceve una notifica per procedere al ritiro del pacco.
 - l'accettazione delle spedizioni prepagate e preaffrancate;²³
 - il recapito della posta Raccomandata e Assicurata, anche con il servizio accessorio di Avviso di Ricevimento, solo per prodotti di Poste

²⁰ La società InPost, avente sede legale in Polonia, è socio unico della Locker InPost Italia S.r.l., proprietaria dei locker presenti in Italia.

²¹ Il numero di locker riportato alla pagina <https://www.poste.it/prodotti/puntoposte.html> include anche quelli di proprietà di InPost e utilizzati da Poste Italiane.

²² Attualmente tramite apposita funzionalità integrata nell'app "UP" di Poste Italiane e, in futuro, grazie all'implementazione di API per l'integrazione inter-operatore già realizzate, con soluzioni a regime che sottendono la sottoscrizione tra Poste Italiane e l'altro operatore di apposito accordo commerciale.

²³ Ad es. Poste Delivery Web Express, Poste Delivery Web, Poste Delivery Box, Spedizioni Reverse.

Italiane. In questo caso, quando il portalettore inserisce l'invio a firma nel *locker*, il destinatario riceve una notifica dall'app "Ufficio Postale" che lo informa che un invio è disponibile per il ritiro presso il Punto Poste Da Te al quale è registrato. Accedendo all'app il destinatario visualizza il QR Code necessario per il ritiro che può ritirare entro i termini indicati.

- la prenotazione del *locker* per utilizzo personale (ad es. consegne tra privati);
- servizi finanziari (pagamento bollettini precompilati, PA, bianchi e MAV), ricariche telefoniche e ricariche delle carte prepagate PostePay.

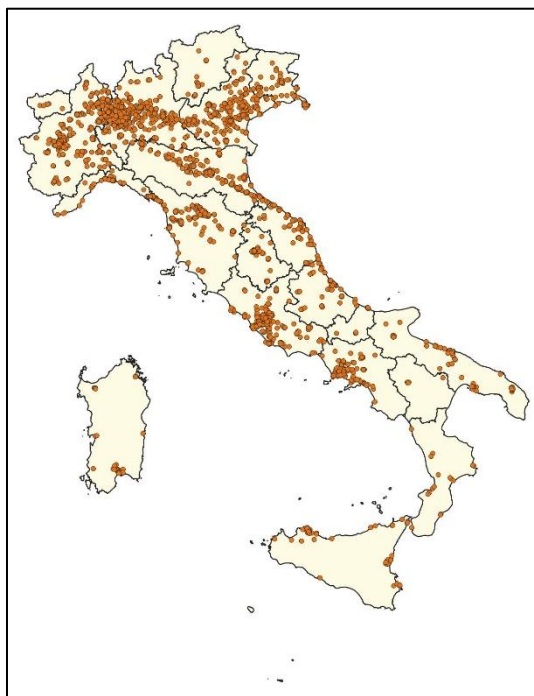
45. La tabella che segue riporta in sintesi le reti *locker* presenti in Italia, con l'indicazione del numero di *locker*, dell'operatore proprietario, della tipologia (pubblico, cioè posto su strada o in un esercizio commerciale, oppure privato, cioè posto all'interno di un condominio o ufficio) e dell'accessibilità da parte di operatori terzi. La rete con il numero maggiore di *locker* è quella di Amazon, seguita dalla rete InPost e da quella di PI. Va comunque precisato che PI utilizza anche i *locker* InPost ed è l'unico operatore ad aver cominciato ad installare anche una rete condominiale. La rete pubblica di InPost è l'unica rete aperta, insieme alla rete condominiale di PI che è accessibile a terzi per la consegna dei pacchi, ma non per la consegna della corrispondenza.

Tabella 4 – Reti di lockers in Italia

Titolare rete	# di lockers	Tipologia locker	Accessibile a terzi
Amazon Italia Transport	~ 2.150	Pubblici	No
InPost	~ 350	Pubblici	Si
Poste Italiane	~ 50	[omissis]	No
		[omissis]	Privati (condominiali)

46. Al fine di analizzare la distribuzione territoriale dei *locker* presenti in Italia, l'Autorità, ha richiesto agli operatori i dati relativi alla loro geolocalizzazione. La figura che segue mostra che le tre reti presenti in Italia non sono omogeneamente distribuite sul territorio ma sono concentrate nelle principali aree metropolitane (es. Napoli, Roma, Milano).

Figura 3 – Lockers presenti in Italia



47. Incrociando tali dati sulla geolocalizzazione con quelli ISTAT sulla distribuzione della popolazione italiana nelle 402.678 aree censuarie in cui è suddiviso il territorio nazionale, è emerso che circa il 22% dei *lockers* (550 su circa 2500) è localizzato in una delle prime 9 aree metropolitane del paese, classificate come aree AM nel sistema dei codici postali (Tabella 5).

Tabella 5 – Locker presenti nelle Aree Metropolitane

Comune (Aree AM)	# Locker	Popolazione
Roma	192	2.617.175
Milano	128	1.242.123
Napoli	16	962.003
Torino	82	872.367
Genova	35	586.180
Bologna	36	371.337
Firenze	22	358.079
Bari	21	315.933
Venezia	18	261.362
Totale	550	7.586.559

48. La disuniformità della distribuzione dei *lockers* sul territorio è confermata dalla densità di *locker* rispetto alla popolazione: il rapporto tra popolazione residente e numero

di *locker* cresce via via che si passa dalle aree metropolitane (AM) e provinciali (CP), in cui è presente in media un *locker* ogni circa 14 mila abitanti, alle aree extra-urbane (EU), in cui è presente in media un *locker* ogni 32.000 abitanti. Quindi, la densità media di *locker* nelle aree extra-urbane è meno della metà rispetto a quella dei comuni capoluogo di provincia (AM+CP).

Tabella 6 – Locker per area di recapito

Area di recapito	# lockers	Popolazione	Abitanti/locker
AM	550	7.586.559	13.794
CP	675	9.495.774	14.068
EU	1.324	42.351.411	31.987
Totale	2.549	59.433.744	23.316

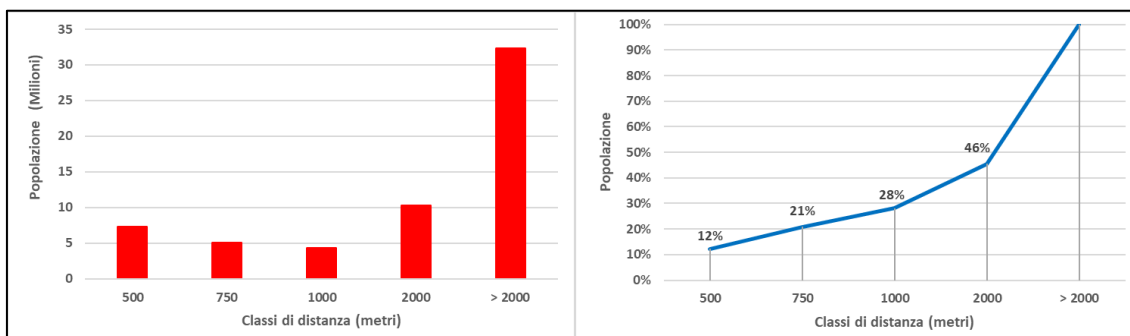
49. La propensione degli utenti all'utilizzo del *locker* dipende dalla distanza che devono percorrere per raggiungerlo. È dunque utile conoscere il bacino di utenza dei *locker* presenti in Italia, cioè la popolazione residente che potenzialmente ne può usufruire, nonché la copertura della popolazione per classi di distanza. A tal fine è stata calcolata la distribuzione della distanza tra la popolazione residente ed i *locker*. L'analisi si basa sull'ipotesi che ogni *locker* copra una determinata area geografica (definita come "area *locker*") costituita dall'insieme delle sezioni censuarie ISTAT più vicine ad un dato *locker*. Per ogni sezione censuaria è stato calcolato il baricentro geometrico (centroide) e quindi individuato il *locker* più vicino ad esso.

50. Dall'analisi della distribuzione delle distanze è emerso che, in Italia, la distanza tra un'area censuaria ISTAT e il *locker* più vicino varia tra un minimo di 0,6 metri a un massimo di 222 km,²⁴ con un valore medio pari a 9 km. Ciò significa che, in media, un utente deve percorrere 9 km per arrivare al *locker* più vicino alla sua residenza; tuttavia, vista la distribuzione disomogenea dei *lockers* sul territorio la distanza varia da meno di 1 metro ad oltre 200 km.

51. Ordinando le distanze e raggruppandole per classi si ottiene la distribuzione della popolazione per classi di distanza. Le figure che seguono mostrano la distribuzione (relativa e cumulata) della popolazione in funzione della distanza che un utente deve percorrere per raggiungere il *locker* più vicino. Dai dati emerge che circa 32 milioni di abitanti (istogramma a sinistra), pari a più del 54% della popolazione nazionale (grafico a destra), risiedono in aree territoriali che distano più di due chilometri dal *locker* più vicino, mentre solo poco più di 7,2 milioni di abitanti, pari a circa il 12% della popolazione nazionale, risiedono in aree territoriali che distano meno di 500 metri dal *locker* più vicino.

²⁴ Si tratta di una sezione censuaria all'interno del Comune di Lampedusa e Linosa, il cui *locker* più vicino si trova nel Comune di Porto Empedocle in provincia di Agrigento.

Figura 4 - Analisi della distanza tra sezione ISTAT e locker



Fonte: Elaborazioni dell'Autorità su dati degli operatori e ISTAT

52. In sintesi, solo circa 7 milioni di abitanti (corrispondenti al 12% della popolazione italiana) dispongono di un *locker* entro il raggio di 500 metri. Se si considera il raggio di 1 km la percentuale di popolazione sale al 28% mentre se si considera il raggio di 2 km la percentuale sale al 46%. Il restante 54% della popolazione deve percorrere oltre 2 km per raggiungere il *locker* più vicino a casa. Questo accade perché la distribuzione territoriale dei *lockers* è molto disomogenea ed essenzialmente circoscritta ai principali centri urbani, dove risiede solo una parte della popolazione nazionale.

53. È necessario precisare che la prossimità di un *locker* (es. 500 metri o 1 km) non implica la possibilità di ricevere qualsiasi bene acquistato *online* presso di esso per almeno due motivi. In primis, perché una parte considerevole dei *lockers* presenti in Italia appartiene ad una rete chiusa. In secondo luogo, perché l'effettiva utilizzabilità di un *locker* dipende da quanti operatori di consegna e/o quali *e-retailer* hanno un contratto per la consegna dei pacchi presso la rete cui lo stesso appartiene. La possibilità di ricevere un acquisto online in un *locker* di prossimità per un determinato utente è, dunque, inferiore a quella rappresentata nelle figure.

4.2 Proposte di sviluppo di reti locker

54. In fase preistrutturaria, sono arrivate alcune proposte da soggetti non operanti direttamente nel settore postale che riguardano la conversione di infrastrutture preesistenti in punti di raccolta e consegna dei pacchi *e-commerce*.

55. La prima proposta di TIM consiste nella riconversione di parte delle cabine di telefonia pubblica in *lockers*. La società ha avviato un progetto di riconversione della rete di telefonia pubblica in punti di erogazione di servizi digitali sul territorio (c.d. "*Reinventing Payphone*"), considerata la capillarità dell'infrastruttura.²⁵ La prima fase del progetto, grazie alla collaborazione con *partner* pubblicitari e industriali, prevede la realizzazione di cabine digitali che, oltre a consentire le chiamate normali e di emergenza, offrano servizi di prossimità quali ricarica delle batterie del telefono, Wi-Fi gratuito,

²⁵ Le postazioni di telefonia pubblica (PTP) attualmente presenti in Italia sono circa 37.500; di queste, circa 16.000 sono postazioni stradali.

pubblicità digitale, emissione di biglietti per autobus, musei e parcheggi, servizi di traduzione per stranieri. In accordo con i comuni, le cabine potranno essere utilizzate anche per fornire informazioni a livello locale quali eventi, informazioni sul traffico, lavori in corso, qualità dell'aria, viabilità e altre informazioni di pubblica utilità.²⁶ Nella seconda fase del progetto, TIM intende affiancare ai servizi digitali una pluralità di servizi aggiuntivi orientati alla *green economy*, tra i quali i "TIM Locker". Secondo quanto dichiarato da TIM, le postazioni stradali potenzialmente candidabili ad essere riconvertite in *lockers* sono circa 5.000.

56. Altra proposta è quella di M-dis, società di distribuzione di prodotti editoriali, che propone di valorizzare le oltre 4.000 edicole già abilitate al servizio di *pick-up point* con l'installazione di armadietti per le consegne.²⁷

4.3 Il quadro normativo

57. Il mercato postale è particolarmente reattivo al cambiamento tecnologico. I *lockers*, sotto tale profilo, rappresentano una risposta alle esigenze di alcuni consumatori e, nel contempo, una possibilità per gli operatori di trovare soluzioni alla complessa problematica relativa al c.d. "ultimo miglio" che investe diversi aspetti.

58. Manca, per i *lockers*, una disciplina giuridica specifica ed è necessario il ricorso, in via analogica, ad altre norme che regolano il settore. Per tale motivo, si tenterà di individuare gli aspetti che possono essere più rilevanti dal punto di vista regolamentare e saranno esaminate le disposizioni che si prestano ad essere utilizzate in via analogica o di cui è, comunque, necessario tener conto ove si ritenga procedere a una regolamentazione specifica.

59. Nella sequenza di fasi che caratterizza il servizio postale, attraverso i *lockers* si svolge ordinariamente l'attività di consegna e, solo occasionalmente, quella di accettazione preordinata al rinvio/restituzione dei beni precedentemente consegnati. L'attività svolta, vale a dire la gestione del servizio di *lockers*, ricade nell'ambito della regolamentazione postale. A livello generale, sotto il profilo della qualificazione dell'attività, non vi è dubbio che essa rientri nell'ambito postale; la direttiva postale, in primo luogo, e, conseguentemente il regolamento sul rilascio dei titoli di questa Autorità, nonché, più di recente, il regolamento UE in materia di consegna dei pacchi si applicano ai soggetti che svolgono anche solo una delle fasi in cui si articola la fornitura del servizio.

²⁶ Questi utilizzi alternativi delle postazioni di telefonia pubblica erano già stati analizzati dall'Autorità nell'ambito del procedimento conclusosi con la delibera n. 354/19/CONS anche se allora non era emersa la possibilità di riconversione in armadietti automatici per la consegna dei pacchi. Si veda in particolare l'allegato A alla delibera n. 354/19/CONS.

²⁷ Attraverso il portale primaedicola.it che consente ad un acquirente *online* di uno dei diversi siti *e-commerce* aderenti (IBS, Vodafone, Nespresso, Tigotà) di avere tra le opzioni di consegna quella presso una delle edicole abilitate.

60. Sempre sotto il profilo dell'attività svolta, considerando partitamente l'attività di consegna e quella di accettazione, risulta evidente l'analogia, rispettivamente, con le cassette domiciliari o con le caselle postali, da un lato, e con le cassette d'impostazione dall'altro. Nel primo caso, vale a dire per le cassette domiciliari, le disposizioni dettate nelle condizioni generali di servizio (art. 22 dell'allegato A alla delibera n. 385/13/CONS) si limitano a prevedere alcune caratteristiche indispensabili per rendere agevole e certo il recapito: forma e dimensioni, individuazione dell'utilizzatore, facile accessibilità, raggruppamento in unico spazio nel caso di complessi composti da più edifici. Sono, quindi, norme che al più possono essere richiamate per le installazioni di *lockers* condominiali.

61. Le disposizioni in materia di caselle di posta consentono, invece, di definire quali possono essere le procedure necessarie per abilitare all'esercizio di tale attività. L'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 261 del 1999 tratteggia, infatti, un regime di "autorizzazione ad effetto immediato", vale a dire un'abilitazione dell'impresa che vuole offrire il servizio che consente l'avvio dell'attività sin dal momento della presentazione della dichiarazione, senza dover attendere la scadenza del periodo di 45 giorni previsto per il regime ordinario di autorizzazione generale. Un regime autorizzatorio, quindi, estremamente, semplificato che potrebbe essere integrato da ulteriori disposizioni per adattarlo alle reali esigenze economiche e gestionali delle imprese che, autonomamente, vale a dire indipendentemente da una rete postale che copra l'intero ciclo di fornitura del servizio, vogliono creare una rete *ad hoc* soltanto per fornire il servizio relativo alla fase terminale: come già detto in prevalenza ed ordinariamente per la consegna e in via eventuale per l'accettazione (resi).

62. Le cassette di impostazione sono punti di accesso alla rete e corrispondono alla fase di accettazione del ciclo postale che come si è visto per i locker, nell'ambito del servizio di consegna, è una fase eventuale ed accessoria. Per il servizio universale, il decreto legislativo n. 261/99 stabilisce, all'articolo 3, che il loro numero sia *congruo rispetto alle* esigenze dell'utenza, tale da assicurare *una regolare ed omogenea fornitura del servizio*" (articolo 2, comma 4, lett. c), su tutto il territorio nazionale. Sono principi che, nel rispetto delle esigenze essenziali e del ruolo di coesione economico e sociale del servizio postale, assicurato prioritariamente dal fornitore del servizio universale ma che deve essere rispettato da tutti gli operatori chiamati a svolgere un'attività di preminente interesse generale, potrebbero trovare applicazione nell'individuazione di un numero minimo e di una localizzazione sufficientemente diffusa dei *locker* su tutto il territorio nazionale, così come attualmente previsto, ad esempio, nella regolamentazione del servizio di notifica a mezzo posta per ciò che riguarda i punti di giacenza.

63. Ove si ritengano sussistenti i presupposti per una regolamentazione dell'accesso specifica sarebbe poi evidente la necessità di richiamare le norme della direttiva che si occupano dell'accesso alla rete (art. 11) e agli elementi dell'infrastruttura o dei servizi postali (art. 11 bis) forniti nell'ambito di applicazione del servizio universale. L'articolo 11 bis, in particolare, prevede che siano garantite condizioni di accesso trasparenti e non discriminatorie agli elementi dell'infrastruttura e ai servizi che sono elencati in forma

esemplificativa (il sistema di codice di avviamento postale, le banche dati di indirizzi, le cassette postali, le cassette di recapito, le informazioni sui cambiamenti di indirizzo, il servizio di instradamento della posta verso nuovi indirizzi e il servizio di rinvio al mittente). La norma definisce quindi alcuni principi che devono essere letti anche alla luce delle indicazioni contenute nei considerando ed, in particolare, alla sottolineatura che la tutela dei consumatori dovrebbe essere rafforzata, tenendo conto della situazione giuridica e di mercato propria di ogni Stato membro, anche mediante una maggiore interoperabilità fra operatori derivante dall'accesso a taluni elementi dell'infrastruttura (considerando n. 42 della direttiva 2008/6/CE) con la finalità di assicurare agli utenti livelli soddisfacenti di qualità "*globale*" del servizio postale (considerando n. 34 della predetta direttiva).

5 MISURE PER INCENTIVARE L'UTILIZZO DEI LOCKER

64. L'utilizzo diffuso dei *locker* rappresenta un vantaggio per la collettività, non solo per i benefici che porta ai consumatori (es. maggiore flessibilità della consegna) ma anche perché consente una migliore gestione della mobilità urbana e comporta una minore impronta ecologica. La diffusione dei *lockers* dovrebbe dunque essere un obiettivo di pubblico interesse perché consente di conciliare i nuovi stili di consumo con le esigenze di maggiore vivibilità urbana e di tutela dell'ambiente. In questo senso, i *lockers* rappresentano una modalità di consegna *future-proof* per il mercato *e-commerce*.

65. Dall'analisi è emerso che in Italia, in linea con quanto si osserva anche negli altri paesi europei, si stanno sviluppando reti private di *locker* appartenenti a tre diversi operatori. La maggior parte dei *locker* esistenti in Italia sono concentrati nelle grandi aree urbane e sono prevalentemente di proprietà di Amazon (2.150 su un totale di poco più di 2.500). Esistono poi la rete aperta di Inpost (con un numero di *lockers* che è pari a meno di un quinto di quelli di Amazon) e la rete parzialmente accessibile di Poste Italiane, con un numero di *locker* ancora inferiore.

66. L'analisi, allo stesso tempo, ha messo in luce alcune criticità, che potrebbero determinare uno sviluppo subottimale delle reti *locker*.

67. Nei paragrafi che seguono si riportano in breve le criticità individuate e si delineano possibili iniziative pubbliche, non necessariamente di natura regolamentare, che potrebbero consentire di superarle. Al riguardo giova osservare che i servizi di consegna presso i *lockers* finora si sono sviluppati per iniziativa dei privati e senza alcun intervento pubblico sia in Italia, sia negli altri paesi europei. È importante, dunque, che eventuali iniziative volte ad incentivare una maggiore copertura delle reti *lockers* ed un loro maggiore utilizzo da parte degli utenti non sortiscano l'effetto di disincentivare l'iniziativa privata.

5.1 Problemi riscontrati

Scarsa propensione all'utilizzo dei locker

68. La propensione all'uso dei *locker* tra gli acquirenti *online* è molto bassa, per le seguenti principali ragioni: *i*) la consegna a domicilio è spesso offerta gratuitamente dal venditore *on-line* per cui l'acquirente non ha un incentivo economico a scegliere la consegna presso il *locker*, che rimane un'opzione valida solo se vi è una specifica esigenza di flessibilità della consegna; *ii*) l'acquirente potrebbe non essere disposto a percorrere la distanza necessaria per raggiungere il *locker* più vicino che, per più della metà della popolazione nazionale, dista più di 2 chilometri; *iii*) esistono altre tipologie di PUDO che possono essere più prossime al consumatore rispetto al *locker* o più comode da raggiungere (es. gli esercizi commerciali).

69. Anche i *retailer* mostrano uno scarso interesse ad offrire i *lockers* come opzione di consegna, in quanto l'attivazione del servizio ha un costo.; inoltre, i *retailer* hanno la

possibilità di attivare la consegna presso altre tipologie di PUDO o il servizio “Click and pick” presso i propri negozi fisici.

Copertura insufficiente

70. La distribuzione dei *locker* sul territorio nazionale è disomogenea e fortemente concentrata nelle aree metropolitane in ragione della loro maggiore profittabilità. Per effetto delle minori economie di scala conseguibili, la copertura in alcune aree extra-urbane potrebbe essere scarsa o nulla; eppure, in tali aree l'utilizzo dei *locker* potrebbe avere un ruolo importante ai fini del contenimento dei costi di consegna.

71. In uno scenario caratterizzato dalla presenza di reti proprietarie chiuse l'effettiva disponibilità dell'opzione di consegna presso un *locker* per gli ordini effettuati *on-line* è inferiore rispetto a quella che si avrebbe, a parità di dimensione delle reti (cioè di numero di *locker* complessivamente installati sul territorio), in uno scenario in cui vi sono reti aperte.

Economie di scala

72. Le reti di *locker* comportano costi di installazione significativi, in parte irrecuperabili, e sono caratterizzate dalla presenza di economie di scala per cui solo pochi operatori sono in grado di dotarsi di *locker*; più precisamente quegli operatori che, in virtù della loro posizione di mercato, possono contare su una maggiore capacità finanziaria e su volumi di consegne sufficienti ad assicurare la remuneratività dell'investimento. In altri termini, la presenza di economie di scala può costituire una barriera all'ingresso del mercato.

Difformità della normativa applicabile

73. La mancanza di uniformità a livello nazionale delle disposizioni normative che regolano i procedimenti e i tempi per il conseguimento delle autorizzazioni necessarie all'esercizio dell'attività, può rappresentare un ostacolo alla realizzazione delle reti. Lo studio delle disposizioni vigenti nelle diverse aree territoriali individuate per l'installazione determina un aumento dei costi, oltre che un allungamento dei tempi necessari per la realizzazione della rete.

74. In base alle segnalazioni degli operatori, il problema è riscontrabile tanto per l'installazione di *locker* pubblici quanto per l'installazione di quelli condominiali.

Duplicazione delle reti

75. I *locker*, a seconda delle dimensioni, richiedono uno spazio considerevole; la presenza di più *locker* in uno stesso ambiente (es. condomini) o in una stessa area (es. centro storico) può risultare complicata, se non impossibile, per ragioni di decoro urbano o di ridotta disponibilità di suolo pubblico. In tali circostanze l'operatore che installa per primo l'infrastruttura consegue un vantaggio competitivo sugli altri, che può sfruttare negando ad essi l'accesso alla rete; il rischio di strategie escludenti da parte dell'operatore che per primo installa l'infrastruttura è maggiore nel caso dei *locker* condominiali.

Domanda 1): **Si condivide l'analisi dell'Autorità sui problemi riscontrati?**

5.2 Possibili soluzioni

A) Armonizzazione delle norme vigenti per l'installazione di infrastrutture locker

76. Per semplificare l'iter per l'installazione di nuovi armadietti (SCIA, autorizzazioni, permessi, etc.) e rendere più veloce l'intera procedura, sarebbe auspicabile una armonizzazione delle diverse disposizioni emanate dagli enti locali. Il tema presenta evidenti similitudini con quello, affrontato nel settore delle comunicazioni elettroniche, relativo allo sviluppo delle infrastrutture ed alla necessità di incentivare la realizzazione di reti di comunicazione a larga banda, semplificando e velocizzando le procedure amministrative (delibera n. 622/11/CONS). Questo tipo di misure richiede, quindi, un'azione di coordinamento di più istituzioni. In considerazione dei molteplici interessi coinvolti, l'Autorità potrebbe, al termine dell'istruttoria, segnalare al Governo l'opportunità di un intervento legislativo di armonizzazione e semplificazione.

77. In aggiunta, l'Autorità potrebbe proporre uno schema di Linee guida volto a orientare le amministrazioni (enti locali) verso l'adozione di procedure autorizzatorie più semplici e uniformi sul territorio nazionale. A tal fine, potrebbe prospettarsi una collaborazione con l'ANCI.

78. Analoghe misure di armonizzazione delle procedure di installazione sarebbero auspicabili per i locker condominiali.

Domanda 2): **Si ritiene che una segnalazione al Governo e/o la predisposizione di Linee guida da parte dell'Autorità possano costituire iniziative efficaci per ridurre gli oneri amministrativi, rendendo omogenee procedure e tempistica per il rilascio di autorizzazioni?**

B) Favorire l'utilizzo di risorse esistenti

79. Per ovviare al problema dell'eccessiva concentrazione dei locker nelle aree metropolitane, si potrebbe valutare, innanzitutto, se la dislocazione delle reti di locker nelle aree locali e non profittevoli possa essere inquadrata, in ragione degli obiettivi di coesione sociale e territoriale indicati dalla direttiva postale, e ove giustificato dalle esigenze degli utenti, come servizio di interesse economico generale. Se questo è il caso, l'affidamento della fornitura del servizio in aree disagiate del territorio nazionale dovrebbe essere disposto previo espletamento di una procedura ad evidenza pubblica.

80. Meriterebbero poi di essere approfondite ed incentivate le iniziative volte a recuperare aree ed infrastrutture dismesse, alcune di proprietà pubblica, dislocate sul territorio (si pensi alle strutture, ormai non utilizzate, perché serventi rispetto a reti stradali o ferroviarie che sono state definitivamente abbandonate o che hanno subito una riduzione

drastica dei volumi di traffico). In tale prospettiva sembra inserirsi la proposta di TIM di conversione di circa 5.000 cabine telefoniche in locker.

Domanda 3): Ritenete condivisibili le considerazioni dell’Autorità sulla necessità di utilizzare, per coprire anche le zone meno profittevoli e disagiate, aree ed infrastrutture dismesse presenti nel territorio?

C) Regime normativo e amministrativo favorevole per le reti aperte

81. Le reti aperte dovrebbero godere di un regime di favore a livello normativo e amministrativo, così da essere incentivate. Si è visto, infatti, come la presenza di reti aperte sia vantaggiosa dal punto di vista sociale perché consente un uso più efficiente delle risorse e aumenta la disponibilità di *locker* per i consumatori. Anche su tale tema, l’Autorità potrebbe trasmettere una segnalazione al Governo per un intervento legislativo finalizzato ad incentivare la realizzazione di reti aperte o a ridurre al minimo gli oneri procedurali ed economici per la loro realizzazione.

82. Sempre al fine di incentivare lo sviluppo di reti aperte si dovrebbero invitare gli enti locali a pianificare l’installazione dei *locker* sul territorio, adottando criteri preferenziali per le reti aperte oppure a favorire la creazione di sinergie (consorzi o altre forme di collaborazione da parte di più operatori postali) per la realizzazione e la gestione di reti aperte. Quanto alla richiesta rivolta all’Autorità da alcuni operatori di creare reti aperte di *locker* fissando regole di accesso chiare e non discriminatorie, si osserva quanto segue.

83. Se è vero che l’accessibilità presenta i vantaggi illustrati nei paragrafi precedenti, per imporre regole di accesso si dovrebbe verificare se le reti *lockers* siano replicabili o se sussistano barriere all’ingresso di tipo tecnico, economico o giuridico tali che le stesse si possano configurare come infrastrutture essenziali per la fornitura di servizi di consegna.

84. Il requisito della replicabilità differisce tra i *locker* installati in luoghi aperti al pubblico e *locker* condominiali. Mentre è evidente che i *locker* condominiali non possano quasi mai essere replicabili per ragioni di limiti degli spazi disponibili, i *locker* installati in luoghi aperti al pubblico in linea di massima sono replicabili salvo in particolari aree (es. centri storici). Quindi, un eventuale obbligo di accesso dovrebbe riguardare i *locker* condominiali e solo in particolari circostanze i *locker* installati in luoghi pubblici.

85. A ciò si aggiunga che le reti dei *locker* non sono, in entrambi i casi, le infrastrutture essenziali per la consegna dei pacchi postali che è sempre avvenuta e avviene tutt’ora con modalità alternative, in primis la consegna a domicilio. Per queste ragioni, non sembra che la rete *lockers* sia qualificabile come *essential facility* e che dunque siano necessarie regole stringenti di accesso. Al riguardo si osserva anche che, ad eccezione della Grecia, non vi sono altri esempi di una regolamentazione dell’accesso specifica per tali elementi della rete postale e comunque si tratta di accesso alla rete dell’*incumbent*.

86. D'altra parte, il fatto che un'infrastruttura non sia essenziale non esclude la possibilità che chi ne è in possesso goda di un significativo potere di mercato e che, dunque, l'imposizione di un obbligo di accesso risulti comunque giustificata. Il potere di mercato, infatti, può derivare anche da altri fattori quali, ad esempio, il livello e l'andamento delle quote di mercato nel tempo, la mancanza o l'insufficienza di contropotere da parte degli acquirenti, la facilità di accesso ai mercati finanziari, la possibilità di godere di economie di scala e diversificazione, il grado di integrazione verticale, il possesso di una rete con copertura nazionale. In tal senso, un operatore che detiene una rete di *lockers* capillare è in grado di consolidare la propria posizione nel mercato dei servizi di consegna pacchi. Si tratta dunque di un aspetto che l'Autorità si riserva di considerare nell'ambito dell'analisi di mercato pacchi.

Domanda 4): Quali sono a vostro avviso gli incentivi più efficaci per lo sviluppo di reti aperte?

Uniformità degli standard tecnici

87. Un aspetto decisivo per il buon funzionamento del servizio di consegna presso *locker* è l'interoperabilità tra i sistemi di gestione degli attori coinvolti, cioè gestori di reti *locker*, operatori di consegna e *retailer*.

88. Per favorire l'adozione dell'opzione di consegna presso i *locker* da parte dei *retailer* e degli operatori di consegna è auspicabile che vi sia uniformità a livello di standard tecnici così che l'integrazione dei sistemi *software* e *hardware* di tutti gli attori della catena del servizio sia di più facile ed economica realizzazione.

Domanda 5): Quali sono a vostro avviso gli incentivi più efficaci per favorire l'interoperabilità tra i sistemi di gestione?