

**Allegato A alla Delibera n. 212/20/CONS**

**ANALISI DEL MERCATO DEI SERVIZI DI CONSEGNA DEI PACCHI  
(INTERIM REPORT)**

**INDICE**

<b>1</b>	<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>4</b>
1.1	L'ACQUISIZIONE DEI DATI.....	5
<b>2</b>	<b>IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO .....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>I SERVIZI DI CONSEGNA DEI PACCHI .....</b>	<b>9</b>
3.1	ANDAMENTO DEL MERCATO PACCHI A LIVELLO MONDIALE ED EUROPEO .....	9
3.2	EFFETTI DELLO SVILUPPO DELL'E-COMMERCE SUL MERCATO POSTALE .....	11
3.3	GLI ACCORDI IN AMBITO UPU .....	15
3.3.1	<i>Le terminal dues</i> .....	15
3.3.2	<i>L'allargamento dell'UPU</i> .....	17
<b>4</b>	<b>IL MERCATO ITALIANO DEI SERVIZI DI CONSEGNA PACCHI.....</b>	<b>19</b>
4.1	I VOLUMI ED I RICAVI DEL MERCATO ITALIANO DEI SERVIZI DI CONSEGNA PACCHI .....	19
4.2	I SOGGETTI ATTIVI DAL LATO DELL'OFFERTA .....	24
4.3	I SERVIZI OFFERTI .....	26
4.4	LE INFRASTRUTTURE DEGLI OPERATORI POSTALI .....	31
4.5	I SOGGETTI ATTIVI DAL LATO DELLA DOMANDA .....	34
<b>5</b>	<b>LA DEFINIZIONE DEI MERCATI RILEVANTI.....</b>	<b>36</b>
5.1	INTRODUZIONE .....	36
5.2	MERCATI MERCEOLOGICI RILEVANTI.....	36
5.2.1	<i> Mercati dei servizi rivolti alla clientela residenziale (C2X) e affari (B2X)</i> .....	36
5.2.2	<i> Mercati dei servizi rivolti alla clientela affari</i> .....	38
5.2.3	<i> Mercati dei servizi nazionali e transfrontalieri</i> .....	40
5.2.4	<i> Mercati dei servizi deferred ed espressi</i> .....	40
5.2.5	<i> Mercati dei servizi universali e non universali</i> .....	41
5.3	MERCATI GEOGRAFICI RILEVANTI .....	42
5.4	CONCLUSIONI SULLA DEFINIZIONE DEI MERCATI: .....	42
<b>6</b>	<b>VALUTAZIONE DEL LIVELLO DI CONCORRENZA NEL MERCATO PACCHI .</b>	<b>43</b>
6.1	INTRODUZIONE .....	43
6.2	LA DIMENSIONE DEI MERCATI RILEVANTI .....	43
6.3	IL MERCATO DELLE CONSEGNE C2X.....	44
6.4	IL MERCATO DELLE CONSEGNE B2B .....	45
6.5	IL MERCATO DELLE CONSEGNE B2C E-COMMERCE .....	46
6.5.1	<i> Mercato delle consegne deferred dei pacchi e-commerce in ambito nazionale</i> .....	47
6.5.2	<i> Mercato delle consegne deferred dei pacchi e-commerce in ambito transfrontaliero</i> ...	53
6.5.3	<i> Mercato delle consegne espresse dei pacchi e-commerce in ambito nazionale</i> .....	55
6.5.4	<i> Mercato delle consegne espresse di pacchi e-commerce in ambito transfrontaliero</i> ....	58
<b>7</b>	<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>62</b>

## INDICE DELLE FIGURE

Figura 3.1 – Andamento dei ricavi dell’industria postale a livello mondiale .....	9
Figura 3.2 – Andamento dei ricavi del mercato europeo dei pacchi.....	10
Figura 4.1 – Volumi servizi di consegna pacchi 2016-2019 (mln di invii). .....	20
Figura 4.2 – Ricavi servizi di consegna pacchi 2016-2019 (mln di euro). .....	20
Figura 4.3 – Volumi complessivi dei servizi di consegna pacchi (milioni di invii) .....	21
Figura 4.4 – Ricavi complessivi dei servizi di consegna pacchi (milioni di euro) .....	21
Figura 4.5 – Paesi di provenienza del traffico transfrontaliero, per volumi (migliaia di invii, 2018) .....	23
Figura 4.6 – Paesi di destinazione del traffico transfrontaliero, per volumi (migliaia di invii, 2018) .....	24
Figura 4.7 – Invii nazionali, <i>inbound</i> e <i>outbound</i> per fasce di peso – (2018, %) .....	27
Figura 4.8 – Volumi nazionali e transfrontalieri: ripartizione per tipologia di consegna (2018, %) .....	29
Figura 4.9 – Ripartizione dei volumi di pacchi consegnati in ambito nazionale per operatore per tipologia di consegna nel 2018. ....	30
Figura 4.10 – Ripartizione dei volumi di pacchi consegnati in ambito transfrontaliero per operatore per tipologia di consegna nel 2018. ....	30
Figura 4.11 – Punti di accettazione (2019).....	34
Figura 6.1 – Dimensione relativa dei mercati rilevanti, in volumi (blu) e ricavi (arancione).....	44
Figura 6.2 – Mercato complessivo (nazionale e transfrontaliero) dei servizi di consegna C2X (in ricavi) 45	
Figura 6.3 – Mercato complessivo (nazionale e transfrontaliero) dei servizi di consegna B2B (in ricavi) 46	
Figura 6.4 – Volumi di consegne nazionali B2C (milioni di invii) .....	47
Figura 6.5 – Ricavi da consegne nazionali B2C (milioni di euro).....	48
Figura 6.6 – Consegne nazionali di pacchi <i>e-commerce deferred</i> nel quadriennio, ricavi totali (milioni di euro) e QM per operatore (%) .....	49
Figura 6.7 – Consegne transfrontaliere di pacchi <i>e-commerce deferred</i> nel quadriennio, ricavi totali (milioni di euro) e QM per operatore (%) .....	54
Figura 6.8 – Consegne transfrontaliere di pacchi <i>e-commerce espresse</i> nel quadriennio, ricavi totali (milioni di euro) e QM per operatore (%) .....	56
Figura 6.9 – Consegne transfrontaliere di pacchi <i>e-commerce espresse</i> nel quadriennio, ricavi totali (milioni di euro) e QM per operatore (%) .....	59

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella 4.1 – Reti PuDo in Italia (2018).....	33
Tabella 5.1 – Caratteristiche dei servizi rivolti alla clientela residenziale e affari .....	37

Tabella 5.2 – Caratteristiche dei servizi di consegna B2B tradizionali ed <i>e-commerce</i> .....	39
Tabella 6.1 – Indice HHI nel mercato pacchi <i>e-commerce</i> nazionali “ <i>deferred</i> ” .....	49
Tabella 6.3 – Indice HHI nel mercato pacchi <i>e-commerce deferred</i> transfrontalieri.....	54
Tabella 6.2 – Indice HHI nel mercato pacchi <i>e-commerce</i> nazionali espressi.....	56
Tabella 6.4 – Indice HHI nel mercato dei pacchi <i>e-commerce</i> espressi transfrontalieri.....	59

## 1 INTRODUZIONE

1. L'Autorità, con la delibera n. 399/18/CONS, ha avviato il procedimento di analisi del mercato italiano dei servizi di consegna dei pacchi con l'obiettivo di esaminare la sua evoluzione storica e prospettica, anche in considerazione della sempre più pervasiva digitalizzazione dell'economia.

2. Quest'ultima ha avuto, *inter alia*, profonde ripercussioni sul settore postale: da un lato, l'utilizzo di forme di comunicazione immediate e di facile fruizione (quali *e-mail* e messaggistica su rete mobile) ha determinato un incessante calo dei volumi di invii di corrispondenza tradizionale; dall'altro lato, l'ampliamento delle possibilità di scelta dei consumatori per l'acquisto di beni e servizi generato dall'utilizzo delle piattaforme di commercio *on-line*, ha determinato una crescita senza precedenti dei volumi di pacchi spediti che ci si attende prosegua in futuro, anche in ragione dello *shock* dal lato della domanda rappresentato dall'emergenza Covid19.

3. Queste prospettive di crescita hanno attratto nuove imprese sul mercato delle consegne dei pacchi per cui, al giorno d'oggi, accanto agli operatori tradizionali (operatori postali e corrieri espresso), forniscono servizi di consegna altri operatori (quali imprese di trasporto, di logistica e piattaforme *on-line*) che, offrendo servizi innovativi incentrati su nuovi modelli di *business* in mercati multiversante, rendono sempre meno chiari i confini dell'attività postale tradizionale. Ad esempio, alcune piattaforme *on-line*, all'aumentare dei volumi di pacchi da recapitare, si sono integrate verticalmente in alcuni lati dei mercati intermediati e, in molti paesi, hanno iniziato a fornire (in proprio o attraverso società delegate) i servizi di consegna dei pacchi al cliente finale, secondo il principio economico della minimizzazione dei costi di transazione nella scelta *make or buy*, finendo così per assumere il duplice ruolo di una domanda significativa di servizi di consegna e di concorrente diretto in tale mercato.

4. Per quanto riguarda il livello di concorrenza del mercato, in tutti i paesi si osserva una differenza significativa tra il segmento del mercato postale della corrispondenza tradizionale e quello dei pacchi. Mentre nel primo segmento la maggior parte degli operatori postali storici (FSU, Fornitori del Servizio Universale), nonostante la liberalizzazione del settore, detiene tuttora una quota di mercato prossima al 90%, nel segmento pacchi le quote di mercato sono distribuite in modo più uniforme tra gli operatori.

5. Considerato che l'Italia è ancora uno dei paesi europei con la più bassa spesa pro-capite per acquisti *on-line* e che, quindi, in esso è attesa una crescita significativa per i prossimi anni, è necessario monitorare il mercato per valutare se ed in che modo i cambiamenti in atto ne abbiano modificato, o possano modificarne strutturalmente in futuro, gli assetti competitivi. Sul tasso di crescita atteso inciderà anche l'emergenza Covid-19 che ha impresso una forte spinta agli acquisti *online* (secondo Netcomm, in Italia tra gennaio e maggio 2020 i nuovi consumatori *online* sono stati 2 milioni, 1,3 milioni in più rispetto alla crescita attesa). È verosimile ritenere che le vendite *online* e il

tasso di penetrazione dell'*e-commerce* si assesteranno a un livello più alto di quello precedentemente stimato.

6. L'Autorità, sulla base delle definizioni di pacco postale contenute nel recente regolamento (UE) 2018/644<sup>1</sup>, ha svolto un'analisi statica e dinamica del mercato della consegna dei pacchi per individuare i soggetti attivi dal lato della domanda e dell'offerta e definire il mercato/i mercati rilevanti ai fini della regolamentazione, nonché per valutare il grado di concorrenzialità del mercato nazionale e, dunque, l'emersione di eventuali posizioni dominanti suscettibili di modificare la struttura del mercato. È stato anche analizzato il ruolo delle piattaforme di vendita *on-line*, e dunque l'avvento di nuovi modelli di *business*, nel mercato italiano della consegna dei pacchi, delineando i confini tra piattaforme *on-line* che svolgono attività di sola intermediazione e piattaforme che offrono direttamente o indirettamente servizi di consegna pacchi, valutando gli aspetti di efficienza, a beneficio dell'utente finale, unitamente a quelli delle dinamiche concorrenziali.

7. I risultati dell'analisi rappresentano una tappa intermedia, un "*interim report*", perché costituiscono il presupposto per valutare la persistenza di eventuali posizioni dominanti, nonché l'opportunità di introdurre eventuali specifici obblighi in capo agli operatori che detengano significativo potere di mercato, a seguito degli ulteriori approfondimenti che saranno svolti nell'ambito della presente istruttoria, il cui termine conclusivo è stato prorogato con la delibera di approvazione.

### **1.1 L'acquisizione dei dati**

8. Le informazioni necessarie per svolgere l'analisi sono state raccolte inviando ai principali operatori attivi sul mercato italiano della consegna dei pacchi un questionario di carattere qualitativo e quantitativo relativo agli anni dal 2016 al 2018. I dati relativi all'anno 2019 sono stati stimati dall'Autorità utilizzando come base i dati ricevuti dagli operatori per la Relazione annuale del 2020. L'Autorità si è avvalsa inoltre di altre informazioni, sempre di carattere sia quantitativo che qualitativo, attinte da fonti pubbliche.

9. In linea con le indicazioni del Regolamento (UE) 2018/644, l'Autorità ha chiesto i dati relativi agli invii postali aventi uno spessore superiore a 20 mm e un peso non superiore a 31,5 Kg, indipendentemente dalla natura del mittente e del destinatario. Agli

---

<sup>1</sup> Regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, di seguito più brevemente indicato anche come "regolamento (UE)".

operatori è stato quindi richiesto di includere le spedizioni di tipo “B2B”, “B2C” e “C2C”.<sup>2</sup>

10. Alle imprese che gestiscono il servizio affidando singole fasi di esso ad operatori inseriti in un’organizzazione unitaria e coordinata è stata chiesta la descrizione puntuale della rete così realizzata, l’indicazione degli operatori che la compongono e del loro ruolo; per ciascun operatore è stato, quindi, chiesto di specificare il nome, la sede legale, il titolo abilitativo e di indicare la fase del servizio (raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione) ad esso affidata.

11. Alle imprese è stato chiesto di fornire i dati relativi ai ricavi, ed i corrispondenti volumi. I dati relativi ai ricavi ed ai volumi sono a loro volta divisi tra ricavi da servizi postali rientranti e non rientranti nel Servizio Universale (SU) e ricavi da servizi di invii nazionali e transfrontalieri (intra ed extra UE). I servizi sono distinti in invii singoli, multipli e pacchi, questi ultimi suddivisi a loro volta per fascia di peso – fino a 2 Kg, da 2 a 5 Kg, da 5 a 31,5 Kg – e tempi di consegna (tempi di consegna estesa, pacchi espressi e pacchi con consegna il giorno successivo ed ora certa).

12. Le informazioni di carattere qualitativo riguardano: *i)* l’organizzazione della rete di distribuzione e di consegna; *ii)* la tipologia di servizi di consegna pacchi offerti; *iii)* la tipologia di clientela servita; *iv)* i principali paesi di provenienza e destinazione della posta transfrontaliera. Le informazioni di carattere qualitativo sono state integrate con informazioni raccolte dall’Autorità direttamente sui siti *web* degli operatori.

13. Agli operatori è stato inoltre chiesto di indicare il numero di addetti dedicati alla fornitura di servizi postali, nonché il numero di punti di accesso alla rete (es. magazzini, uffici postali, armadietti elettronici, etc.).

14. Per ottenere un quadro completo degli operatori presenti dal lato dell’offerta e della loro attività sono state chieste informazioni ai principali siti e piattaforme di commercio elettronico operanti in Italia.

15. Occorre evidenziare, a questo punto, che, trattandosi della prima analisi di mercato dei servizi di consegna dei pacchi, la raccolta dei dati ha comportato numerose difficoltà. La richiesta di informazioni, per mole e complessità dei dati, non aveva precedenti e ha imposto uno sforzo considerevole alle società coinvolte. In diversi casi gli operatori non hanno fornito i dati con il livello di dettaglio richiesto (ad esempio, i volumi e ricavi disaggregati per le tre categorie di porti di peso richieste e per tipologia di servizio B2B, B2C e C2X; inoltre, in molti casi, è stata fornita una mera stima dei ricavi per la difficoltà

---

<sup>2</sup> I pacchi di tipo “*Business-to-Business*” o “B2B” sono inviati da imprese ad altre imprese; i pacchi di tipo “*Business-to-Consumer*” o “B2C” sono quelli inviati dalle imprese ai consumatori (es. pacchi *e-commerce*); i pacchi di tipo “*Consumer-to-Consumer/Business*” o “C2X” sono quelli inviati dai consumatori ad altri consumatori o ad imprese.

di aggregare i dati del gruppo). Per tale motivo, talvolta, è stato necessario stimare i dati mancanti sulla base delle informazioni disponibili.

16. A ciò si aggiunga che diversi operatori, adducendo motivi di riservatezza, non hanno fornito le informazioni sui prezzi dei servizi. Secondo gli operatori le condizioni di fornitura del servizio – tra cui appunto il prezzo – sarebbero negoziate di volta in volta tra l'operatore e il cliente e ciò dovrebbe giustificare l'assenza o la difficile reperibilità (anche sui siti *web* degli operatori) delle informazioni da rendere pubbliche, con l'ulteriore conseguenza che, anche ove pubblicate, le condizioni avrebbero una funzione puramente indicativa dei prezzi effettivamente praticati ai grandi clienti *business*.

17. Nel corso della consultazione pubblica, avviata con delibera n. 350/19/CONS il 20 settembre 2019, dai contributi degli operatori sono emersi nuovi aspetti da approfondire. Ciò ha reso necessario indirizzare a questi ultimi un'ulteriore richiesta di informazioni sui seguenti aspetti: *i*) differenze tra servizi B2B e B2C; *ii*) processo di gestione delle consegne *e-commerce*; *iii*) differenza tra le offerte rivolte alla clientela *retail* e a quella *business*. Agli operatori è stato, inoltre, chiesto di fornire il grado di copertura delle reti di accettazione e recapito e i volumi e i ricavi delle consegne B2B, B2C, C2C e C2B effettuate nell'anno 2018 o, almeno, la stima dei valori in termini percentuali.

## **2 IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO**

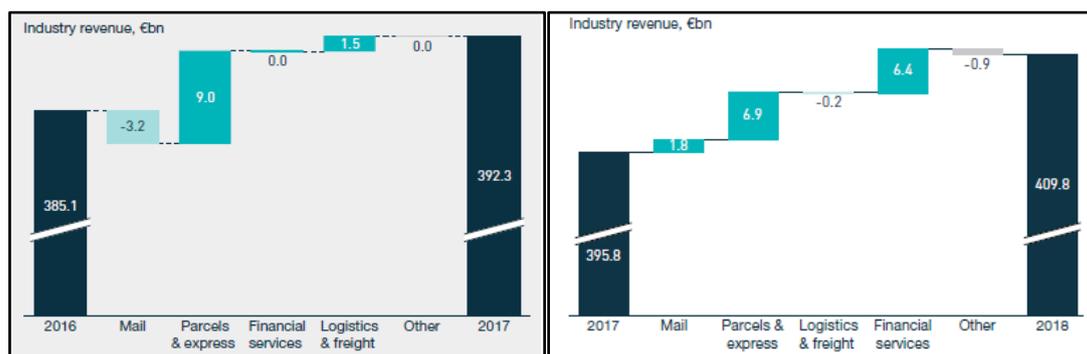
18. Per il quadro di riferimento normativo si rimanda all'Allegato B della delibera n. 350/19/CONS (pagg. 10-19) di avvio della consultazione pubblica.

### 3 I SERVIZI DI CONSEGNA DEI PACCHI

#### 3.1 Andamento del mercato pacchi a livello mondiale ed europeo

19. Gli effetti della digitalizzazione (*e-substitution*, *e-commerce*) si traducono per l'industria postale a livello mondiale in un progressivo spostamento del *core business* dai servizi tradizionali di recapito della corrispondenza ai servizi di recapito dei pacchi. Come si vede dalle figure in basso, la crescita dell'industria postale è trainata dai comparti “Parcel & express” e “Logistica & Freight”, i cui ricavi, dal 2016 al 2018, sono cresciuti complessivamente di più di 17 miliardi di euro. Ciò è dovuto principalmente allo sviluppo dell'*e-commerce*, che stimola la domanda di servizi di consegna di pacchi e pacchetti. Poiché questi ultimi vengono consegnati mediante la rete di recapito tradizionale, il commercio *on-line* ha un effetto positivo anche sul comparto “Mail”: si osserva, infatti, che i ricavi del comparto nel 2018 riprendono a crescere.<sup>3</sup>

Figura 3.1 – Andamento dei ricavi dell'industria postale a livello mondiale



Fonte: International Post Corporation (IPC), *Key findings 2018 e 2019*

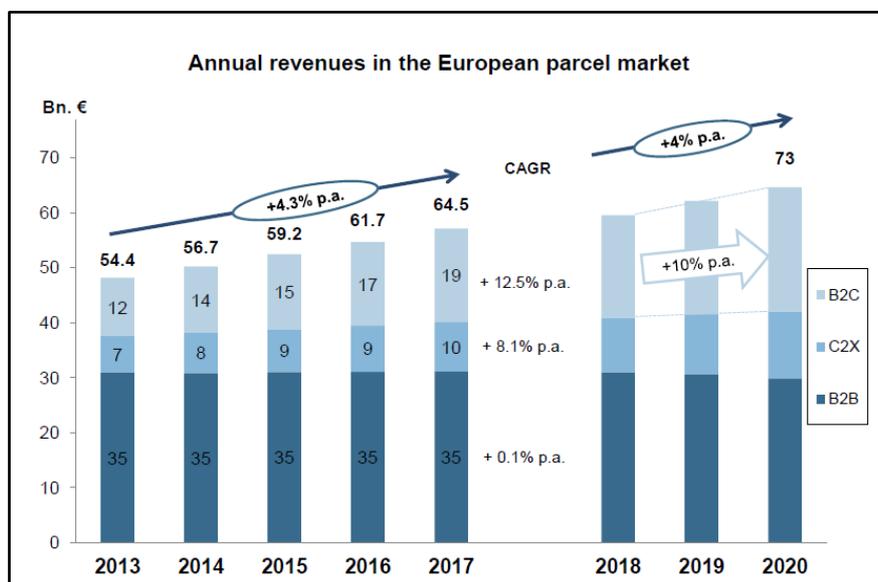
20. In termini di volumi i pacchi sono aumentati del 9,2% annuo nel 2016, del 13,6% nel 2017 e del 9% nel 2018. Le lettere sono diminuite del 5% circa annuo nel 2016 e 2017 e del 6% nel 2018.

21. Anche a livello europeo si rileva un andamento simile per gli invii postali. Per quanto riguarda in particolare il mercato dei pacchi, come si vede nella figura in basso, aumentano soprattutto i ricavi degli invii B2C e C2X generati dagli acquisti *on-line*, mentre il segmento B2B segue la crescita economica generale.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> International Post Corporation (IPC), “*Global Postal Industry Report 2018 – Key findings*”, “*Global Postal Industry Report 2019 – Key findings*”.

<sup>4</sup> WIK, “*Development on cross-border E-commerce through parcel delivery*”, 2019, disponibile su: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3fd47ff1-574d-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en>.

Figura 3.2 – Andamento dei ricavi del mercato europeo dei pacchi



Fonte: WIK, *Development of cross-border E-commerce through parcel delivery, 2019*

22. Si osserva, infine, che i ricavi da servizi di recapito di pacchi non crescono alla stessa velocità dei volumi: secondo Copenhagen Economics nel periodo 2013-2016 i volumi sono cresciuti del 13% annuo mentre i ricavi solo del 5,3%.<sup>5</sup> Ciò può essere riconducibile ad un maggior grado di concorrenza ma anche al fatto che la marginalità dei pacchi dell'*e-commerce* è in genere inferiore di quella dei pacchi B2B.

23. È importante sottolineare che sia a livello mondiale, sia a livello europeo, l'aumento dei volumi di pacchi postali potrebbe essere sottostimato in quanto, come già accennato, i prodotti postali tradizionali - concepiti originariamente per trasmettere informazioni/documenti - vengono utilizzati anche per l'invio di oggetti di piccole dimensioni venduti *on-line*, soprattutto in ambito transnazionale (vedi *infra*): ciò spiegherebbe il rallentamento del calo dei volumi e ricavi di corrispondenza registrato negli ultimi anni. Al riguardo, l'UPU osserva che le lettere che contengono oggetti sono l'unica categoria di servizio postale ad aver registrato un tasso di crescita positivo nel periodo 2005-2015 e che, pertanto, nel 2015 costituiscono il 18% dei volumi postali.<sup>6</sup> Dal più recente studio svolto da Copenhagen Economics per la Commissione europea emerge,

<sup>5</sup> Copenhagen Economics 2018, cit.

<sup>6</sup> UPU, "Research on postal markets", 2016, disponibile al link: [http://www.upu.int/uploads/tx\\_sbdownloader/researchOnPostalMarketsTrendsAndDriversForInternationalLetterMailParcelsAndExpressMailServicesEn.pdf.pdf](http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/researchOnPostalMarketsTrendsAndDriversForInternationalLetterMailParcelsAndExpressMailServicesEn.pdf.pdf).

La categoria cui fa riferimento l'UPU è quella dei c.d. "small packet" cioè delle lettere fuori misura che possono essere utilizzate per l'invio di oggetti. Le altre categorie postali prese in considerazione nel rapporto UPU sono: posta transazionale, *direct mail*, corrispondenza, stampe.

inoltre, un aumento sensibile della quota di pacchetti nei volumi di posta transnazionale in Europa: + 22% per la posta *inbound* e + 95% per la posta *outbound* nel periodo 2013-2016.

24. Indubbiamente lo sviluppo dell'*e-commerce* ha aumentato il livello di concorrenzialità del mercato di consegna dei pacchi anche se va osservato che, diversamente dal mercato delle lettere, il mercato pacchi non è mai stato caratterizzato da un grado di concentrazione significativo. A livello europeo, ad esempio, gli operatori storici detengono in media una quota del mercato nazionale dei pacchi del 32% a fronte di una quota del mercato delle lettere intorno al 90%.<sup>7</sup>

25. In linea generale si osserva che il livello di concorrenza tra operatori varia in base all'ambito geografico del servizio di consegna: a livello globale il mercato è un oligopolio in cui solo pochi grandi *global integrator* detengono quote di mercato considerevoli. Il grado di concentrazione del mercato si riduce poi via via che dal mercato globale si passa a mercati continentali (es. europeo), nazionali e locali; questi ultimi in genere sono serviti da un numero elevato di operatori.

### 3.2 Effetti dello sviluppo dell'*e-commerce* sul mercato postale

26. Negli ultimi anni, l'*e-commerce* è diventato una modalità di acquisto sempre più utilizzata a livello mondiale: le vendite *on-line* dal 2008 sono cresciute ad un tasso del 20% annuo e, attualmente, rappresentano circa l'11% delle vendite al dettaglio mondiali.<sup>8</sup> La possibilità di acquistare beni e servizi *on-line* provenienti da qualsiasi parte del mondo ha accresciuto notevolmente le opportunità di scelta per i consumatori e le opportunità di *business* per le imprese, istituendo, di fatto, un mercato globale ed invalidando in parte i tradizionali modelli economici "gravitazionali" del commercio internazionale,<sup>9</sup> secondo i quali la distanza avrebbe un effetto negativo sui volumi di beni scambiati.

27. Lo sviluppo del commercio elettronico sta dunque modificando sostanzialmente l'assetto dei mercati delle vendite al dettaglio e, di conseguenza, anche quello dei mercati postali. I servizi di consegna, infatti, rivestono un ruolo molto importante nel processo di vendita *on-line* in quanto costituiscono un anello della catena del servizio, ma anche perché il costo e la qualità del servizio di consegna influiscono notevolmente sulla propensione agli acquisti degli utenti *on-line*.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Il dato si riferisce al 2016. Si veda Copenhagen Economics (2018), cit.

<sup>8</sup> IPC, "Key findings", 2019.

<sup>9</sup> Krugman and Obstfeld (2006), *International Economics: theory and Policy*, Longman.

<sup>10</sup> Un'indagine sui consumatori *on-line* condotta da Copenhagen Economics nel 2013 ha rivelato che per il 90% degli acquirenti *on-line* la convenienza dei prezzi di consegna e delle condizioni di reso sono i fattori più importanti per decidere se acquistare nuovamente sullo stesso sito *web*. Ulteriori fattori di valutazione in ordine di importanza sono la flessibilità della consegna (es. consegna al sabato o di sera), la velocità della

28. Per rispondere alle esigenze specifiche dei clienti *e-commerce* i fornitori di servizi di consegna dei pacchi hanno dovuto in parte modificare i processi di recapito ad esempio ampliando la fascia oraria delle consegne al pomeriggio e al sabato. Anche a livello di reti di recapito sono stati necessari alcuni adattamenti per rendere più flessibile la consegna (ad esempio ampliando la rete dei punti di ritiro) e per migliorare la mobilità nei centri urbani (ad esempio dotandosi di mezzi più adatti come furgoncini, scooter, tricicli elettrici).

29. La crescita dell'*e-commerce* ha stimolato anche l'ingresso di nuovi operatori nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi, con una strategia di *business* che punta proprio a rispondere alle esigenze specifiche dei clienti *on-line* con l'offerta di servizi innovativi. Alcuni esempi sono i c.d. operatori di ultimo miglio che operano in ambito urbano (es. Milkman, Icarry) con servizi altamente orientati alla soddisfazione del cliente (es. riprogrammabili fino a poche ore prima della consegna). A questi vanno aggiunte le piattaforme *e-commerce* che si sono integrate verticalmente per autoprodotte i servizi di consegna (es. Amazon, Alibaba, JD.com).

30. Allo stesso tempo, alcuni operatori tradizionali (es. UPS e DHL) si sono integrati verticalmente per offrire altri servizi della catena del valore dell'*e-commerce* quali, ad esempio, i servizi per la gestione degli ordini e dei pagamenti *on-line* e servizi logistici e di gestione del magazzino (c.d. "*Warehouse and fulfilment services*").

31. I servizi di consegna per l'*e-commerce* si basano su un modello di pagamento differente da quello tradizionale (c.d. "*sender party pays*"): contrariamente a quanto avviene nel mercato delle lettere, infatti, nel mercato dei pacchi il prezzo della consegna è pagato dal destinatario ("*receiver party pays*"), cioè l'acquirente del bene, ed è fissato dal venditore. Poiché quest'ultimo fissa il prezzo tenendo conto di diversi fattori, tra cui la necessità di stimolare gli acquisti, il prezzo indicato all'acquirente non sempre riflette con il costo della consegna e, talvolta, sempre a scopo promozionale, nell'offerta si parla di consegna gratuita. In genere vi è, dunque, una scarsa correlazione tra il prezzo della consegna richiesto dall'*e-retailer* all'acquirente *on-line*, il prezzo che l'*e-retailer* corrisponde al fornitore del servizio di recapito ed il costo effettivo della consegna.<sup>11</sup>

32. I venditori *on-line* esercitano un notevole potere contrattuale nei confronti degli operatori postali perché selezionano i fornitori del servizio di consegna per conto dell'acquirente *on-line*; anche qualora all'acquirente venga offerta la possibilità di scegliere l'operatore di consegna, si tratta pur sempre di un'opzione circoscritta al numero

---

consegna (es. il giorno successivo) e la possibilità di ritirare la consegna in un punto fisico (es. ufficio postale o punto di presenza). Si veda Copenhagen Economics, "*Ecommerce and delivery*", 2013.

<sup>11</sup> Copenhagen Economics ha condotto un'indagine di mercato dalla quale è emerso che vi è una scarsa correlazione tra i prezzi dei servizi di consegna pubblicati dagli operatori postali ed i prezzi pagati dagli *e-shopper* per la consegna della merce acquistata *on-line*. Vedi Copenhagen Economics, "*Principles of e-commerce delivery prices*", 2016.

di fornitori selezionati a monte dal venditore. È evidente che tale circostanza va valutata all'interno dei nuovi modelli di *business* che si affermano con l'avvento delle piattaforme *on-line*, in particolare nella loro capacità di generare efficienza transattiva, e minori costi e migliore qualità del servizio per gli utenti finali, attraverso l'internalizzazione di esternalità tra diversi versanti del mercato. D'altra parte, l'efficienza della *disruption* di nuovi modelli organizzativi di intermediazione tra molteplici lati dei mercati considerati va poi analizzata all'interno dell'attuale quadro normativo di riferimento e dell'obiettivo della promozione concorrenziale sui singoli mercati, a tutela della sostenibilità dei servizi e dei benefici durevoli per l'utente finale.

33. La domanda di servizi di consegna *e-commerce* è molto concentrata in quanto la gran parte degli acquisti avviene su pochi grandi siti o piattaforme di commercio *on-line*, per cui i grandi siti di *e-retailers* e *marketplaces* sono in grado di ottenere dagli operatori di consegna sconti molto elevati e, quindi, di offrire agli acquirenti *on-line* condizioni di consegna particolarmente vantaggiose, sia con riferimento ai costi che alla qualità del servizio (velocità e affidabilità della consegna).

34. Oltre a quanto si è detto, si osserva che lo sviluppo del commercio elettronico ha determinato profondi cambiamenti anche sul piano del traffico postale transfrontaliero, in particolare si è verificato:

- a. un incremento significativo del traffico postale di pacchi e pacchetti: secondo l'UPU, l'80% degli invii generati da acquisti *on-line* contiene oggetti di piccola dimensione, che vengono spesso recapitati attraverso prodotti postali tradizionali quali lettere voluminose/raccomandate.<sup>12</sup>
- b. un incremento delle consegne transfrontaliere: il commercio elettronico transfrontaliero ("*cross-border e-commerce*"), cioè l'acquisto su siti esteri, sta crescendo più velocemente di quello nazionale<sup>13</sup> pertanto la componente internazionale del traffico postale di pacchi e pacchetti è destinata a diventare sempre più rilevante.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> UPU, "*About Letter Post Development*", 2017, <http://www.upu.int/en/activities/letter-post-development/about-letter-post-development.html>; il dato è richiamato anche nel regolamento UE 2018/644 relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi.

<sup>13</sup> WIK, 2019, cit.

<sup>14</sup> È opportuno distinguere la natura nazionale o transfrontaliera dell'acquisto *on-line* da quella della consegna. Non è detto, infatti, che ad un acquisto *on-line* transfrontaliero, cioè effettuato su un sito straniero (ad esempio da un utente italiano su un sito web .uk) generi una consegna transfrontaliera. Infatti, se il rivenditore del sito .uk ha un magazzino in Italia e il cliente italiano ha acquistato una merce presente nel magazzino italiano, la spedizione generata dall'acquisto è nazionale. Analogamente, una transazione elettronica nazionale, cioè un acquisto fatto da un utente italiano su un sito italiano, può generare un invio transfrontaliero se il prodotto acquistato si trova in un magazzino all'estero. Per maggiori dettagli si veda Copenhagen Economics, "*E-commerce and delivery. A study of the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce*", 2013.

- c. una variazione delle direttrici dei flussi postali internazionali: mentre in passato i flussi di corrispondenza *inbound* e *outbound* erano concentrati prevalentemente tra paesi industrializzati occidentali, al giorno d'oggi i flussi di pacchi e pacchetti si muovono prevalentemente dalle economie emergenti ai paesi occidentali.

35. L'*e-commerce* comporta indiscussi benefici per i consumatori e le imprese, sotto il profilo della minimizzazione dei costi di transazione e di internalizzazione di esternalità su diversi versanti del mercato, favorendone l'accesso ai mercati mondiali di beni e prodotti; inoltre, esso favorisce l'inclusione economica e sociale di quanti hanno un accesso ridotto ai canali di vendita fisica, ad esempio, perché risiedono in aree remote o perché appartengono a categorie con ridotta mobilità come ad esempio i disabili. D'altro canto, sorgono molti interrogativi sulla sostenibilità economica, sociale e ambientale dell'*e-commerce* poiché la consegna dei beni acquistati *on-line* comporta un effetto *disruptive* su *business* tradizionali, sui contratti di lavoro, nonché un aumento delle emissioni globali di agenti inquinanti (es. CO<sub>2</sub>) e determina una serie di effetti negativi sulla vivibilità urbana, soprattutto nelle grandi città (es. aumento della congestione del traffico, dell'inquinamento, dell'utilizzazione del suolo e della produzione di rifiuti).

36. In effetti, benché l'attività di trasporto-merci sia una delle principali fonti di produzione di CO<sub>2</sub>, tuttavia l'effetto dell'*e-commerce* sull'inquinamento andrebbe valutato al netto dei risparmi di CO<sub>2</sub> che derivano dai cambiamenti nelle abitudini di consumo delle persone. Ad esempio, secondo uno studio del World Economic Forum (WEF) il 30% del traffico prodotto dall'*e-commerce* è compensato dalla riduzione del traffico individuale degli acquirenti *on-line*.<sup>15</sup> Inoltre, una ricerca condotta dall'Osservatorio *e-commerce* B2C del Politecnico di Milano ha messo in evidenza che il beneficio netto dell'*e-commerce* è diverso nelle aree urbane ed in quelle extra-urbane; in quest'ultimo caso, poiché il consumatore è piuttosto distante dai negozi, gli acquisti *on-line* possono essere più sostenibili di quelli tradizionali.<sup>16</sup>

37. Va osservato che il settore postale è uno di quelli che investe di più per la sostenibilità ambientale: molti operatori si sono impegnati a ridurre la propria impronta ecologica adottando soluzioni di consegna poco inquinanti, come l'utilizzo di veicoli

---

<sup>15</sup> WEF, "The Future of the Last-Mile Ecosystem", 2020.

<sup>16</sup> Osservatorio eCommerce B2C del Politecnico di Milano, "La sostenibilità ambientale nell'*e-commerce* B2C", 2019. Lo studio ha messo a confronto i kg di CO<sub>2</sub> equivalenti di un acquisto online e di un acquisto tradizionale offline in diversi scenari, tra cui "aree urbane" e "aree extra-urbane", arrivando alla conclusione che l'impronta ecologica netta di un acquisto *online* rispetto ad uno *offline* dipende da una molteplicità di fattori tra cui: la struttura della rete distributiva, la distanza percorsa mediamente dal cliente per raggiungere il negozio fisico, la densità di consegna (cioè il numero di consegne effettuate in un giro di consegna), le tipologie di veicoli utilizzati, la composizione dell'ordine e il tasso di reso.

elettrici.<sup>17</sup> Accanto alle iniziative assunte volontariamente dagli operatori, stanno emergendo anche iniziative di governo locale finalizzate a ridurre l’impatto negativo delle consegne *e-commerce* sulla qualità della vita nelle aree urbane: ad esempio, lo scorso novembre l’amministrazione comunale di Parigi ha proposto l’introduzione di misure per limitare il numero di consegne in città, tra cui una tassa sulle consegne a domicilio e il divieto di effettuare consegne in determinate fasce orarie in alcuni quartieri.<sup>18</sup>

### 3.3 Gli accordi in ambito UPU

38. L’Universal Postal Union (UPU) è un’organizzazione intergovernativa e un’agenzia specializzata dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) per il settore postale il cui mandato è quello di “*di stimolare lo sviluppo duraturo di servizi postali universali efficienti e accessibili di qualità al fine di facilitare la comunicazione tra gli abitanti del mondo*”. L’UPU garantisce l’interoperabilità delle reti postali (fisiche ed elettroniche) degli operatori designati per la fornitura del servizio universale (FSU). Aderiscono all’ UPU gli operatori postali designati per la fornitura del servizio universale di 192 paesi.

39. Per adempiere al proprio mandato, l’UPU regola gli scambi di invii postali transfrontalieri (lettere e pacchi) tra operatori FSU attraverso, *inter alia*, la fissazione delle “*terminal dues*”. Queste ultime sono le tariffe corrisposte dall’operatore del paese di origine per remunerare l’attività di consegna svolta dall’operatore del paese di destinazione.

#### 3.3.1 Le terminal dues

40. Le *terminal dues* sono state definite nell’ambito di accordi originariamente concepiti per governare i flussi postali transfrontalieri storicamente costituiti da lettere e piccoli pacchi, flussi che peraltro in passato non pesavano molto a livello di volumi rispetto al totale di flussi postali e riguardavano prevalentemente scambi tra paesi industrializzati occidentali.<sup>19</sup> Come si è visto nei paragrafi precedenti, a seguito del diffondersi dell’*e-commerce*, i flussi postali hanno cambiato completamente fisionomia:

---

<sup>17</sup> Per una rassegna delle diverse iniziative avviate in Europa dagli operatori del mercato si veda WIK, 2019, cit. Per quanto riguarda l’Italia si può citare il caso di Poste Italiane: secondo quanto dichiarato sul proprio sito, la società ha stretto una *partnership* con Nissan nel 2016 per la fornitura di una nuova flotta di 70 furgoni *full electric* che si aggiungerà ai 1.000 veicoli elettrici Free Duck che ogni giorno consegnano la posta nei centri urbani evitando l’emissione di oltre 300 tonnellate di CO2 rispetto all’utilizzo di un tradizionale motociclo. La stessa dispone inoltre di: circa 1.700 veicoli a metano, più di 1.000 veicoli gpl e 41 mezzi ibridi. Si veda:

[https://www.poste.it/flotta-green-poste-italiane.html?WT.z\\_TotemUfficioPostale=qr-flottagreen](https://www.poste.it/flotta-green-poste-italiane.html?WT.z_TotemUfficioPostale=qr-flottagreen).

<sup>18</sup> Si veda: [https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/11/25/anne-hidalgo-veut-maitriser-et-taxer-les-livraisons-d-amazon-a-paris\\_6020446\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/11/25/anne-hidalgo-veut-maitriser-et-taxer-les-livraisons-d-amazon-a-paris_6020446_3234.html).

<sup>19</sup> Copenhagen Economics, “*The Economics of Terminal Dues*”, 2014.

non solo l'incidenza dei flussi internazionali sul totale dei flussi postali è aumentata sensibilmente, ma si sono modificate le direttrici mondiali di traffico postale, in quanto i paesi occidentali sono diventati importatori netti di invii postali dai paesi di recente sviluppo che producono merce a basso costo (ad esempio, la Cina). Inoltre, circa l'80% degli invii generati da acquisti *on-line* avviene attraverso la corrispondenza ordinaria. Al riguardo, il WIK osserva come nell'ultimo decennio l'attività dell'UPU sia completamente cambiata: mentre prima si trattava di un'attività volta a favorire lo scambio internazionale di documenti, oggi è principalmente focalizzata sulla distribuzione internazionale di beni da commercio elettronico.<sup>20</sup>

41. Secondo il sistema UPU, le *terminal dues* si applicano di *default* tra gli associati, a meno che questi ultimi non abbiano aderito ad altri accordi bilaterali o multilaterali. Le tariffe sono fissate dalle UPC (*Universal Postal Conventions*) tramite accordo tra i paesi ogni quattro anni.<sup>21</sup> Nella maggior parte dei casi, le *terminal dues* non sono correlate ai costi sottostanti il servizio di consegna nazionale; il loro valore può essere adattato per: *i*) tenere conto delle differenti posizioni economiche tra paesi (è previsto un tetto alle tariffe per i paesi sviluppati); *ii*) il raggiungimento di determinati obiettivi di qualità, che può comportare un aumento delle tariffe. In sostanza, si tratta di un sistema che riflette la condizione dei paesi industrializzati occidentali e di quelli in via di sviluppo negli anni '60 ma che oggi non è più adeguato in quanto alcuni paesi allora in via di sviluppo sono diventati dei giganti dell'*export* anche grazie al vantaggio derivante dalla possibilità di pagare tariffe di terminazione agevolate agli operatori dei paesi di importazione. Il sistema quindi dà luogo a trasferimenti finanziari tra gli operatori postali di paesi diversi, creando una discriminazione tra operatori esteri e nazionali; questi trasferimenti finanziari si traducono in una perdita netta nei paesi in cui: *i*) il costo della consegna nazionale è più elevato della *terminal dues* ricevuta; *ii*) il paese è un importatore netto di invii postali.

42. In generale, gli *incumbent* dell'Europa occidentale registrano ingenti perdite per l'importazione di beni attraverso le reti postali. Tuttavia, va segnalato che per gli operatori di alcuni paesi (ad esempio UK, Germania) le importazioni da paesi extra-EU sono diventate un'opportunità di *business*. Infatti, alcuni operatori postali (sia "*global integrators*", come DHL, sia operatori tradizionali, come Royal Mail) hanno concluso accordi con le piattaforme *on-line* asiatiche al fine di convogliare gli ingenti volumi di beni da queste ultime venduti presso i propri *hub* nei quali i beni arrivano non come invii postali, ma come importazioni *bulk*; successivamente i beni vengono sdoganati, smistati ed inviati all'FSU del paese di destinazione, corrispondendo per tale attività la tariffa UPU all'operatore postale che consegna il bene. In sostanza i paesi "a monte", dotati di *hub*, si

---

<sup>20</sup> WIK, 2019, cit.

<sup>21</sup> La più recente modifica tariffaria è avvenuta al Congresso di Istanbul del 2016 che ha fissato le tariffe per il periodo 2018-2021. Nell'ultimo Congresso, svoltosi ad Addis Abeba nel Settembre del 2018, l'UPU ha annunciato che vi sarà un'ulteriore revisione delle tariffe a breve.

sono di fatto trasformati in esportatori netti di invii postali nei confronti di quelli invece sprovvisti di tali infrastrutture.

43. Oltre ai trasferimenti finanziari, il sistema delle *terminal dues* determina altre distorsioni di mercato. Infatti, se le *terminal dues* percepite dall'operatore designato per la fornitura del SU sono particolarmente basse, un operatore alternativo efficiente quanto l'*incumbent* non può competere con quest'ultimo nella tratta di consegna nazionale. Analogamente, un operatore alternativo del paese esportatore non può competere con l'operatore *incumbent* del proprio paese che beneficia di una *terminal dues* più bassa nel paese di esportazione. Inoltre, prezzi eccessivamente bassi delle consegne di beni importati possono indurre i consumatori ad acquistare da siti *on-line* stranieri invece che da siti nazionali.

44. Le distorsioni sopra descritte hanno dato adito ad un acceso dibattito tra i paesi culminato nel 2018 con la minaccia degli Stati Uniti di abbandonare l'agenzia se non si fosse proceduto ad una riforma del sistema di determinazione delle *terminal dues*.

45. Nel corso del terzo Congresso straordinario tenutosi a Ginevra è stato concordato di riformare le *terminal dues*. Il nuovo sistema di remunerazione permetterà ai paesi importatori di invii postali di definire unilateralmente, a partire dal 2021, le tariffe di terminazione per la consegna per gli invii transfrontalieri di lettere con un formato "E" (piccoli pacchetti). Questa possibilità riguarda i paesi che hanno un volume annuo elevato di invii di lettere con questo formato (più di 25 tonnellate l'anno per i paesi rientranti nel sistema "*target*", più di 100 tonnellate l'anno per i paesi nel sistema "*transitional*").

46. La definizione unilaterale di *terminal dues* sarà sottoposta a due ulteriori vincoli: *i*) le tariffe non potranno essere superiori al 70% delle tariffe domestiche di un servizio postale *retail* equivalente; *ii*) è fissato un limite annuo all'aumento delle tariffe, pari al 15% annuo per i primi due anni, al 16% annuo per il terzo ed il quarto anno e, infine, al 17% per il quinto anno.

47. Infine, è prevista una opzione per i paesi, come gli Stati Uniti, che ricevono volumi di invii di corrispondenza internazionale superiori alle 75 mila tonnellate annue. In questo caso, la possibilità di definire le tariffe unilateralmente è anticipata al 1° luglio 2020 ed è possibile disapplicare il limite relativo all'aumento percentuale annuo. Inoltre, le nuove tariffe possono arrivare fino all'80% delle tariffe domestiche di un servizio postale *retail* equivalente, ma solo nel caso in cui l'ANR del paese in questione abbia prima valutato che il costo relativo allo smistamento e alla consegna di piccoli pacchi è superiore al 70% delle tariffe domestiche equivalenti.

### 3.3.2 L'allargamento dell'UPU

48. Nel corso degli ultimi congressi UPU si è deciso di studiare la possibilità di consentire ad altri operatori del settore postale, oltre agli *incumbent*, di accedere ai prodotti e servizi UPU, in quanto il fatto che numerosi operatori del settore non siano rappresentati presso l'UPU impedirebbe all'organizzazione di conservare la sua natura universale.

49. A tal fine è stata istituita una *Task Force ad hoc* che, tra novembre 2019 e febbraio 2020, ha svolto un'ampia consultazione finalizzata a valutare l'opportunità di aprire l'organizzazione ad altri attori del settore postale. La *Task Force* ha l'incarico di proseguire i lavori con l'obiettivo di presentare una proposta al prossimo Congresso UPU articolata su tre aree principali: cambiamento istituzionale, apertura di prodotti e servizi e una tempistica per l'attuazione.

## 4 IL MERCATO ITALIANO DEI SERVIZI DI CONSEGNA PACCHI

### 4.1 I volumi ed i ricavi del mercato italiano dei servizi di consegna pacchi

51. Il mercato italiano dei servizi di consegna dei pacchi negli anni passati era meno sviluppato rispetto ad altri paesi europei. Secondo la fotografia di Copenhagen Economics il numero di pacchi pro-capite in Italia nel 2016 è stato pari a 5 mentre la media europea era pari a 8.<sup>22</sup> Il *gap* è stato quasi interamente colmato grazie al tasso di crescita dell'*e-commerce* che oramai ha superato quello medio dei maggiori paesi europei,<sup>23</sup> tanto che nel 2019 WIK annoverava l'Italia tra i principali mercati europei dell'*e-commerce* per fatturato.<sup>24</sup>

52. Nel 2019 gli operatori postali in Italia hanno consegnato circa [550÷650] milioni di pacchi generando un fatturato di circa [4,5÷5,5] miliardi di euro. Nel periodo 2016-2019 sia i volumi sia i ricavi dei servizi di consegna dei pacchi sono aumentati a tassi considerevoli, pari rispettivamente a +54% e +34% (Figura 4.1e Figura 4.2).

53. Gli invii nazionali prevalgono nettamente su quelli transfrontalieri, soprattutto in termini di volumi e presentano un maggiore tasso di crescita sia in volumi sia in ricavi.

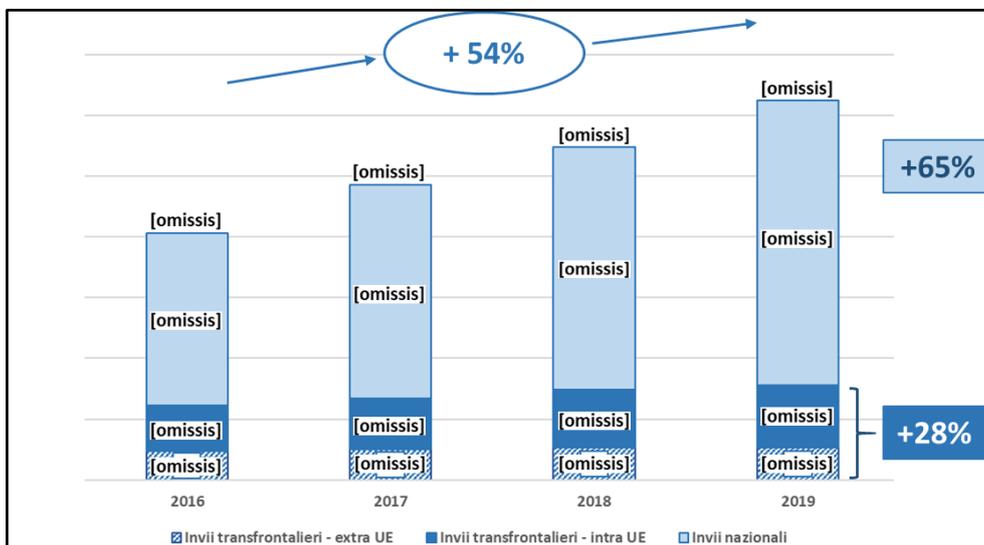
---

<sup>22</sup> Copenhagen Economics, Main development, cit.

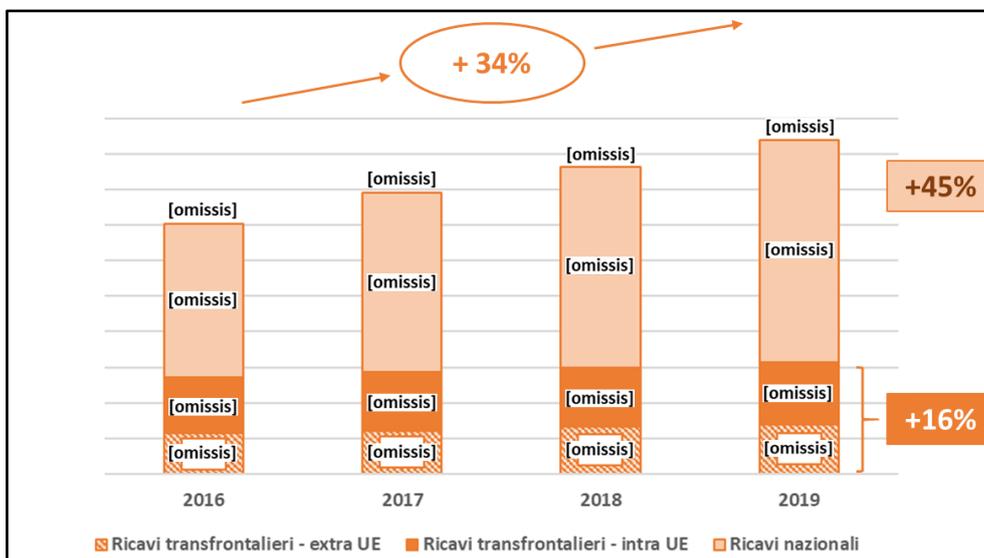
<sup>23</sup> Secondo i dati dell'Osservatorio Netcomm, in Italia nel 2018 sono stati effettuati acquisti *on-line* per un valore pari a 27,4 miliardi di euro, un valore molto basso se confrontato con quello di altri paesi europei quali, ad esempio, il Regno Unito (110 miliardi), la Germania (82 miliardi) e la Francia (65 miliardi). In effetti, in Italia solo il 6,5% degli acquisti al dettaglio è effettuato su *web* contro il 14% in Francia, il 15% in Germania ed il 19% in UK. Tuttavia, il tasso di crescita in Italia è stato del 16% nell'ultimo anno rispetto al 9% della Germania e della Francia ed all'11% del Regno Unito. Fonte Osservatorio Netcomm.

<sup>24</sup> WIK, 2019, cit.

**Figura 4.1 – Volumi servizi di consegna pacchi 2016-2019 (mln di invii).**

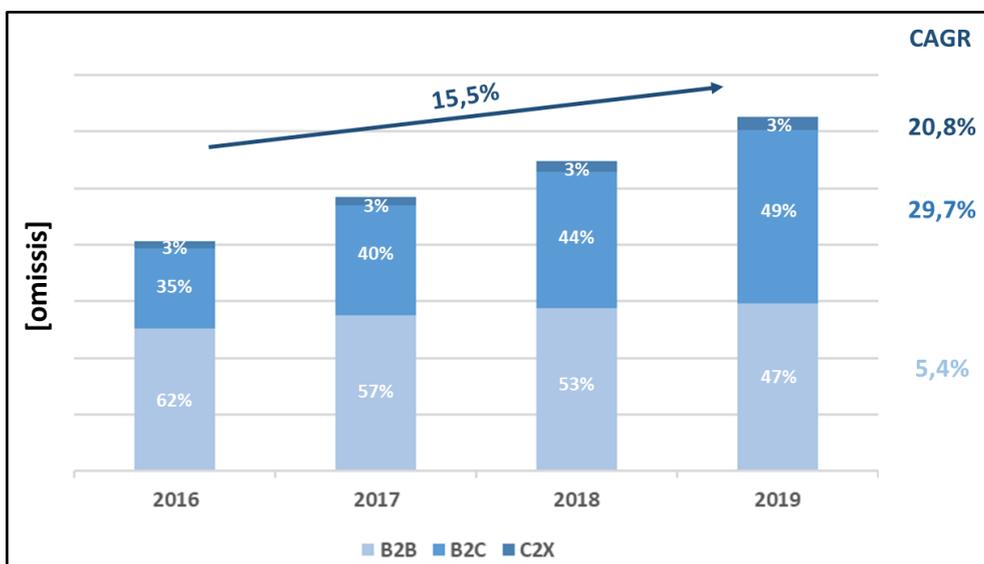


**Figura 4.2 – Ricavi servizi di consegna pacchi 2016-2019 (mln di euro).**



54. Come mostrano le figure seguenti, la crescita è stata trainata dai pacchi dell'*e-commerce*: nel periodo considerato le consegne B2C sono cresciute in volumi ad un tasso annuo di quasi il 30% (CAGR), quelle B2B del 5,4% e quelle C2X di circa il 21% (è ipotizzabile che la crescita di quest'ultima tipologia di pacchi sia in parte dovuta ai resi dell'*e-commerce*). Di conseguenza, la quota di pacchi B2C sul totale è aumentata progressivamente: se nel 2016 i volumi di pacchi B2C rappresentavano poco più di 1/3 del mercato totale, nel 2019 rappresentano circa la metà del mercato.

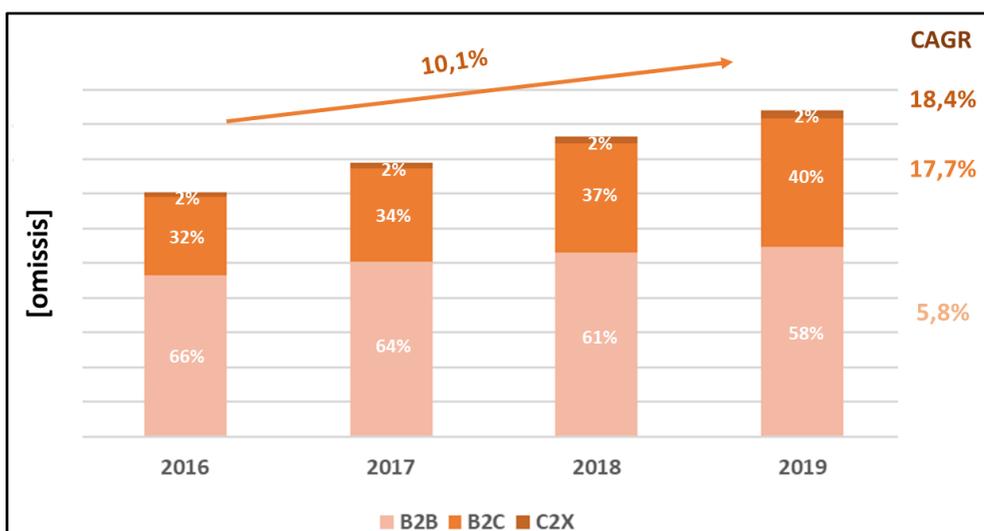
**Figura 4.3 – Volumi complessivi dei servizi di consegna pacchi (milioni di invii)**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

55. I ricavi seguono un andamento simile a quello dei volumi: nel periodo considerato le consegne B2C sono cresciute in ricavi ad un tasso annuo di quasi il 18% (CAGR), quelle B2B di quasi il 6% e quelle C2X del 18,4%. In termini di ricavi il mercato B2B continua a rappresentare la componente prevalente del totale del mercato ma la quota delle consegne *e-commerce* cresce dal 32% al 40%.

**Figura 4.4 – Ricavi complessivi dei servizi di consegna pacchi (milioni di euro)**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

56. Dai dati a disposizione dell’Autorità risulta che circa l’82% dei pacchi consegnati sul mercato nazionale ha un peso uguale o inferiore ai 5 Kg.<sup>25</sup> In questo porto di peso si concentra, infatti, la maggior parte dei pacchi dell’*e-commerce* che, per l’80%, ha un peso inferiore ai 2kg.<sup>26</sup> Per quanto riguarda i pacchi di porti di peso differenti, è interessante osservare che le lettere contenenti oggetti<sup>27</sup> hanno un peso trascurabile (circa lo 0,1%), diversamente da quanto accade nelle tratte transfrontaliere.

57. Gli invii intra-EU costituiscono la componente prevalente dei volumi transfrontalieri, tuttavia presentano una marginalità più bassa rispetto agli invii extra-EU (Figura 4.1e Figura 4.2).<sup>28</sup>

58. I volumi di invii in entrata (“*inbound*”) sono molto maggiori di quelli in uscita (“*outbound*”) sebbene generino un ricavo medio molto basso.<sup>29</sup> L’Italia, dunque, è un “importatore netto” di servizi postali e la percentuale maggiore di scambi avviene con paesi della Comunità europea anche se la componente extra EU è in forte crescita, particolarmente nell’*inbound*, a causa degli acquisti *on-line* di beni provenienti dalla Cina.

59. Non a caso, nel 2018, il primo paese per traffico transfrontaliero in entrata in Italia è la Cina, seguita dalla Germania, Regno Unito, Benelux<sup>30</sup> e Spagna. La Cina, comunque, figura al primo posto già dagli anni precedenti.

---

<sup>25</sup> La maggior parte degli operatori non ha fornito i dati con il livello di disaggregazione richiesto per porto di peso (fino ai 2kg, fino ai 5kg e oltre i 5kg), in quanto i sistemi informatici non distinguono i pacchi fino a 2 kg da quelli di peso superiore. L’analisi pertanto distingue tra pacchi fino a 5 kg e sopra i 5 kg.

<sup>26</sup> Secondo quanto osservato dalla Commissione europea nel regolamento (UE), al considerando 15, circa l’80% dei pacchi generati dall’*e-commerce* ha un peso inferiore ai 2 kg e viene trattato nel circuito dedicato alla corrispondenza.

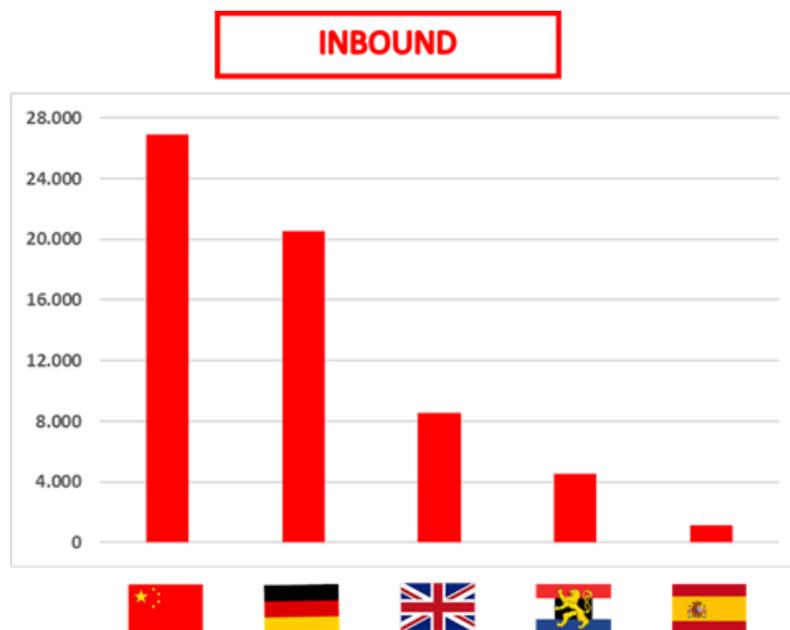
<sup>27</sup> Come indicato nel paragrafo sulla raccolta dati, l’Autorità ha richiesto agli operatori di fornire i dati relativi alle lettere che verosimilmente contengono oggetto utilizzando come discriminare le lettere di spessore superiore ai 20mm.

<sup>28</sup> Gli invii intra-EU rappresentano il 66% del totale dei volumi transfrontalieri e il 56% del totale dei ricavi transfrontalieri.

<sup>29</sup> Il ricavo medio degli invii *outbound* corrisponde alla tariffa al dettaglio pagata dal mittente, mentre quello degli invii *inbound* corrisponde alla tariffa di terminazione corrisposta dall’operatore di origine.

<sup>30</sup> Olanda, Belgio, Lussemburgo.

**Figura 4.5 – Paesi di provenienza del traffico transfrontaliero, per volumi (migliaia di invii, 2018)**



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

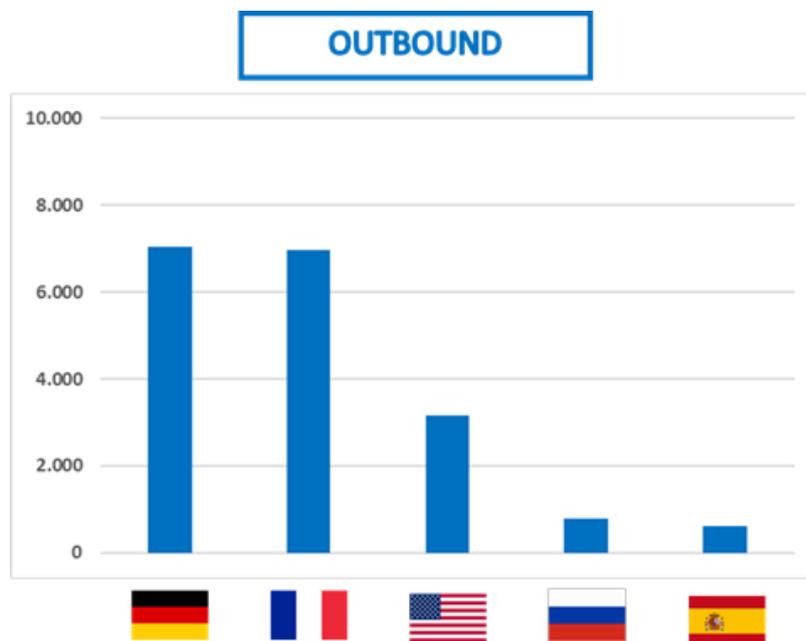
60. Anche in Italia, come in molti altri paesi europei, la maggior parte degli articoli *e-commerce* provenienti dalla Cina è spedita attraverso la posta tradizionale perché hanno peso e dimensioni compatibili con quelli di una lettera. Dal momento che il costo di spedizione di una lettera è più basso di quello di un pacco, i servizi di posta tradizionale sono molto competitivi;<sup>31</sup> nella tratta *inbound*, inoltre, il meccanismo delle *terminal dues* accentua ulteriormente il vantaggio di prezzo dei servizi postali provenienti dai paesi del sud est asiatico, in particolare dalla Cina.

61. La figura che segue mostra che, nel 2018, i principali paesi di destinazione del traffico transfrontaliero pacchi che origina dall'Italia sono quasi del tutto differenti da quelli del traffico in entrata. L'unico paese presente in entrambe le direttrici è la Germania.

---

<sup>31</sup> Le reti per la consegna della posta, inoltre, sono in genere più capillari di quelle dei corrieri e ciò le rende più adatte alle esigenze dell'e-commerce.

**Figura 4.6 – Paesi di destinazione del traffico transfrontaliero, per volumi (migliaia di invii, 2018)**



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

## 4.2 I soggetti attivi dal lato dell'offerta

62. Nel mercato italiano dei servizi di recapito di pacchi sono presenti numerose imprese dal lato dell'offerta. La struttura prevalente è quella di una organizzazione unitaria che, attraverso vari modelli contrattuali, comprende al suo interno diversi operatori minori, in prevalenza operanti in ambito sub-nazionale, che effettuano una o più fasi del servizio per conto dell'operatore maggiore; quest'ultimo gestisce il servizio nel suo complesso e dirige la struttura unitaria.<sup>32</sup> Per tale motivo le numerose imprese abilitate ad offrire servizi di consegna pacchi possono essere ricondotte a pochi grandi gruppi.

---

<sup>32</sup> Comune alla maggior parte degli operatori (operatori postali e corrieri) è dunque una struttura organizzativa basata sull'aggregazione composta da una molteplicità di soggetti (affiliati, quali agenzie, partner, sub-appaltatori) che attraverso forme di integrazione non paritaria eseguono una o più attività della catena del servizio, rispettando dettagliate indicazioni operative e quindi senza margini di autonomia gestionale o organizzativa. Il servizio, anche nella percezione dell'utente, è sempre unitariamente riconducibile ad un determinato marchio o denominazione. Le attività svolte dagli operatori minori sono, ad esempio, le attività di "pick-up and delivery" (cioè servizi di raccolta e distribuzione merce presso il cliente), "handling" (cioè servizi di magazzino), "trazioni" (cioè servizio di trasporto carichi completi da filiale a filiale), "service point" (cioè luoghi di consegna e raccolta spedizioni).

63. La presente analisi, quindi, coinvolge oltre 300 soggetti, riconducibili a 17 operatori: Amazon,<sup>33</sup> Asendia, BRT, Citypost, DHL, Elleci, FedEx, GLS, Hermes,<sup>34</sup> Milkman, Nexive, Poste Italiane, Rpost, Schenker Italiana, SDA, TNT, UPS.

64. Tra questi vi sono operatori postali tradizionali e corrieri. Alcuni di essi operano esclusivamente o prevalentemente in ambito nazionale (es. Amazon, BRT, Citypost, GLS, Nexive, SDA e TNT), mentre altri consegnano in prevalenza pacchi transfrontalieri (es. Asendia, UPS, Schenker e FedEx); al primo gruppo appartiene anche l'operatore Milkman, che effettua consegne esclusivamente in ambito metropolitano nei maggiori centri urbani.<sup>35</sup>

65. Nell'ambito della fase iniziale e terminale del servizio operano imprese che gestiscono gli armadietti automatici per il ritiro e la consegna dei pacchi c.d. "lockers" (es. InPost) posti in edifici privati (es. in un condominio) oppure presso esercizi commerciali (es. centri commerciali, stazioni di rifornimento) o in luoghi pubblici (es. stazioni ferroviarie).

---

<sup>33</sup> Il 25 luglio 2018 l'Autorità, con delibera n. 400/18/CONS, sulla base dell'accertamento condotto ha sanzionato tre società del gruppo Amazon operanti in Italia (Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica e Amazon Italia Service), in solido con le società controllanti operanti in Lussemburgo, per aver esercitato attività postale senza il titolo abilitativo previsto dal D.Lgs. 261/99. In ottemperanza alla delibera, le anzidette Società hanno richiesto ed ottenuto autorizzazione generale (rispettivamente AUG/4778/2018 e AUG/4777/2018) e pertanto sono, a tutti gli effetti, operatori postali soggetti ai poteri regolamentari, di vigilanza e sanzionatori dell'Autorità. Amazon è considerato un operatore postale anche in Germania e in Austria; in Germania effettua servizi di consegna e si è dotata di una propria rete di recapito, in Austria possiede un grande magazzino e gestisce la consegna mediante subappaltatori nell'area della città di Vienna. In Svezia, Danimarca, Olanda, Polonia e Portogallo la società gestisce le stazioni locali di consegna ma non è stabilita nel paese (le stazioni fanno capo ad un *hub* localizzato in un paese vicino). In alcuni di questi paesi (es. Danimarca e Svezia), in base alle disposizioni vigenti potrebbe essere considerata operatore postale nel momento in cui dovesse aprire una sede sul territorio. In Spagna è in corso un procedimento per accertare se Amazon soddisfa i requisiti per essere considerato operatore postale (il procedimento è stato avviato nel febbraio 2020).

<sup>34</sup> Si noti che a partire a luglio 2018 la società Hermes è stata acquisita da Citypost. Dal momento che il periodo di riferimento dell'analisi è il triennio 2016-2019, nell'analisi i due operatori sono considerati separatamente.

<sup>35</sup> Milkman offre un servizio che consente agli *e-shoppers* di programmare in modo dettagliato la consegna (giorno ora e luogo), di ricevere la merce il giorno stesso o di riprogrammare la consegna fino all'ultimo giorno utile; inoltre offre servizi come il consolidamento in un'unica consegna di più pacchi destinati al medesimo compratore o la giacenza con ritiro da parte del destinatario (vedi <https://www.milkman.it/#/it/home>). Tale tipologia di *business* identifica i c.d. "last mile delivery operators" o "operatori di ultimo miglio" e si caratterizza per l'offerta di servizi di consegna ad alto valore aggiunto (es. "same day delivery" o "instant delivery") in ambito urbano.

66. In Italia, invece, non sono ancora diffuse, o sono in una fase di sviluppo iniziale, le imprese che offrono servizi di recapito di pacchi con modelli di *business* innovativi, quali ad esempio Nimer.<sup>36</sup>

67. Tra tutti gli operatori summenzionati, Amazon è l'unica piattaforma *on-line* verticalmente integrata nel settore della consegna pacchi (vedi Box 1).

#### Box 1: Amazon

Amazon ha cominciato ad operare negli Stati Uniti nel 1994 come rivenditore di libri *on-line* per poi diventare, insieme ad Alibaba, e ben prima di quest'ultima, una delle due principali piattaforme di commercio *on-line* a livello mondiale.

Nonostante il più recente ingresso nel nostro continente, sembra che Amazon stia seguendo una strategia analoga in diversi paesi europei. Amazon ha aperto un marketplace in Italia (Amazon.it) nel novembre 2010, è presente inoltre in UK (1998), Germania (1998), Francia (2000), Spagna (2011) e Olanda (2014); in quest'ultimo paese però opera solo come rivenditore *on-line* di libri ed *e-reader kindle*.

In Europa Amazon ha una rete di circa 40 centri logistici. Inoltre, Amazon sta realizzando una rete proprietaria per la consegna dei pacchi in alcune aree metropolitane in Europa.

Anche nel nostro paese Amazon, si è affermata prima come piattaforma *on-line* e successivamente ha cominciato ad organizzare in proprio i servizi di consegna alla clientela finale. In Italia Amazon ha cominciato ad organizzare in proprio i servizi di consegna alla clientela finale con Amazon Logistics, che oltre ad essere la denominazione commerciale del servizio di consegna, è una *business unit* di Amazon Italia Transport S.r.l. (AIT), la società costituita *ad hoc* da Amazon per le consegne in Italia nel luglio del 2016, divenuta operativa nel dicembre successivo. L'attività di AIT consiste nell'organizzare e coordinare una rete di operatori locali per le consegne dei pacchi, agendo in tutto e per tutto come un corriere espresso, con un proprio logo, una propria organizzazione e, soprattutto, in diretta competizione con gli altri operatori postali. Si tratta peraltro di una modalità organizzativa utilizzata anche da altri operatori italiani (vedi delibera n. 400/18/CONS).

### 4.3 I servizi offerti

68. Prima dello sviluppo dell'*e-commerce* l'offerta degli operatori postali tradizionali si distingueva nettamente da quella dei corrieri in quanto i primi offrivano prevalentemente servizi di corrispondenza e, solo marginalmente, servizi pacchi mentre l'offerta dei corrieri era incentrata sui servizi rivolti alla clientela *business* di tipo B2B e, spesso, contigua all'offerta di servizi logistici e di trasporto merci.

69. A seguito dello sviluppo del commercio elettronico, tutti gli operatori, attratti dalle prospettive di profitto di un mercato in forte crescita, hanno ampliato la gamma dei servizi offerti con nuovi servizi specifici per l'*e-commerce* che sono molto più centrati sulle esigenze del destinatario ("*receiver oriented*") rispetto ai servizi di recapito di pacchi

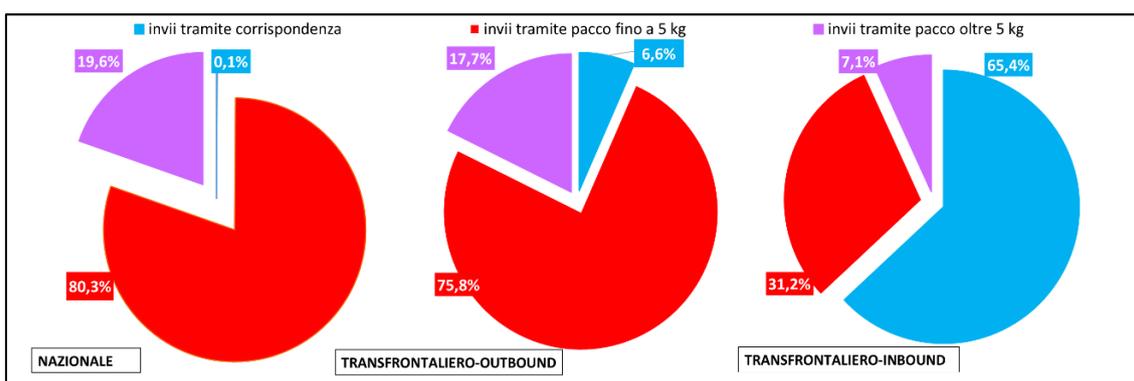
---

<sup>36</sup> Si tratta di piattaforme che consentono ad utenti privati di scambiarsi prestazioni di consegna di beni su base volontaria secondo il principio della c.d. economia condivisa (o anche "*sharing economy*") <https://www.nimer.com/>

tradizionali (“*sender oriented*”).<sup>37</sup> Alcuni operatori postali (es. Citypost, Nexive) offrono esclusivamente servizi di consegna pacchi rivolti ai venditori *on-line* o servizi di consegna di pacchi c.d. “cassettabili”, cioè che possono essere inseriti nella cassetta postale, ad esempio il servizio “Slim” di Nexive. Al riguardo, è importante sottolineare che anche in Italia la consegna dei beni spesso avviene mediante i servizi di posta tradizionale (lettere), in particolare per gli acquisti *on-line* che tipicamente riguardano beni di peso e dimensione contenuti, tali da rientrare nei parametri dell’invio di corrispondenza.<sup>38</sup>

70. La figura seguente mostra come la quota di invii di corrispondenza contenenti oggetti differisca sensibilmente tra invii nazionali e transfrontalieri e, all’interno di questi ultimi, tra invii *inbound* ed *outbound*: mentre gli invii di corrispondenza contenenti beni rappresentano una percentuale irrisoria del traffico pacchi nel mercato nazionale e poco significativa nella direttrice *outbound* (< 7%), nella tratta *inbound* sono preponderanti (> 65%) Ciò nonostante i servizi di corrispondenza tradizionale generano il 26% dei ricavi, in quanto presentano un ricavo medio molto basso.

**Figura 4.7 – Invii nazionali, *inbound* e *outbound* per fasce di peso – (2018, %)**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

71. Le offerte di servizi di consegna pacchi si rivolgono a tutte le tipologie di clientela (es. clienti occasionali/privati, *business*/PMI e *business*/grande impresa).

<sup>37</sup> I servizi per l’*e-commerce* in genere includono: la possibilità di tracciare la spedizione in tempo reale (“*tracking*”), l’invio di una notifica alla partenza della spedizione e di un preavviso il giorno stesso della consegna, il doppio tentativo di consegna, la consegna programmata, la consegna “*door to door*” (inclusa consegna al piano), la consegna al sabato, il ritiro presso punti di prossimità (es: *lockers*, agenzie), gestione dei resi, canali di *customer care* dedicati per i destinatari, *web application* per la gestione delle spedizioni per l’*e-retailer*, *pick-up*.

<sup>38</sup> Il fenomeno dell’utilizzo delle lettere per la spedizione di piccoli oggetti venduti *on-line* è molto diffuso in tutti i mercati occidentali e riguarda in misura prevalente le spedizioni transfrontaliere provenienti da paesi non europei da cui originano molti degli acquisti elettronici.

72. Le offerte ad oggi disponibili sul mercato italiano possono essere distinte nelle seguenti categorie in funzione delle loro caratteristiche:

- a) servizi di consegna dei pacchi offerti nell'ambito del SU da Poste Italiane (pacco ordinario), tipicamente acquistati da mittenti privati (*consumer*). Le caratteristiche del Pacco ordinario sono il limite di peso fino a 20 kg, la consegna in J+4 (per le spedizioni nazionali), l'accettazione unicamente presso un ufficio postale ed unico tentativo di consegna e l'esenzione IVA.<sup>39</sup>
- b) servizi con tempi di consegna estesi (c.d. consegna "*deferred*"), che prevedono una consegna di 3-5 giorni per il recapito nazionale, con tariffe relativamente basse;<sup>40</sup>
- c) servizi con consegna espressa ("*express*"), effettuata entro il giorno successivo alla presa in carico (es. 24/48 ore per il recapito nazionale); si tratta della tipologia di servizio che ha storicamente caratterizzato l'offerta dei corrieri espresso.
- d) servizi con consegna entro il giorno successivo ed a ora certa ("*time definite*" o "*time critical*"), effettuata entro il giorno successivo alla presa in carico e ad una ora certa (es. entro le 9 del mattino, le 10 o le 12). Rientrano in tale categoria di servizi le consegne di tipo "*same day*" cioè recapitate il medesimo giorno della presa in carico.<sup>41</sup>

73. La figura seguente mostra come la consegna "espressa" sia la tipologia di recapito dei pacchi prevalente in ambito nazionale e, anche se in misura ridotta, nel transfrontaliero *outbound*; nell'*inbound*, invece, è più diffusa la consegna *deferred*. I servizi a maggiore valore aggiunto, vale a dire le consegne di tipo "*time definite*", sono utilizzati per i pacchi nazionali più che per quelli transfrontalieri, sebbene in ogni caso rappresentino una componente marginale del mercato.

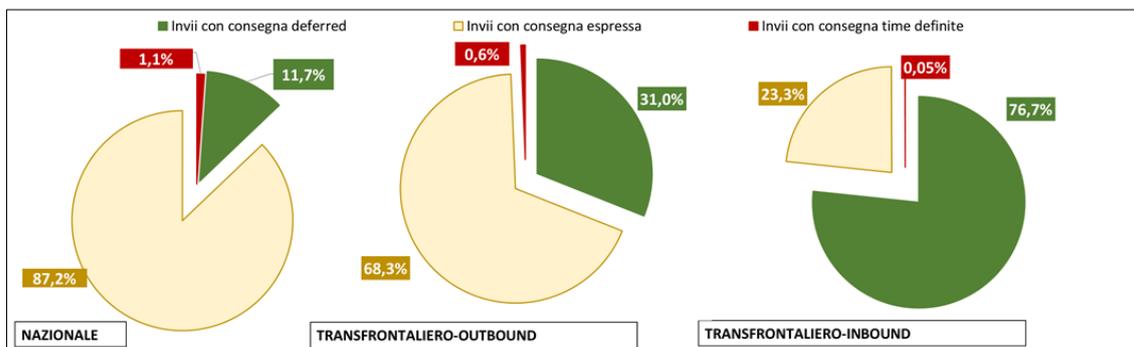
---

<sup>39</sup> Nel mese di marzo 2019 PI ha modificato, *inter alia*, la denominazione del Pacco ordinario in "Poste Delivery Standard" per il quale è stato introdotto il doppio tentativo di consegna in caso di mancato recapito.

<sup>40</sup> Questo tipo di servizio presenta il minor impatto ambientale e il minor costo per l'operatore che può organizzare le consegne in modo da ottimizzare la fase di distribuzione in termini di capacità e di operazioni svolte.

<sup>41</sup> Si tratta della tipologia di servizio più costosa per l'operatore obbligato a sviluppare soluzioni per il trasporto del pacco durante la notte in modo che esso venga consegnato entro il giorno successivo.

**Figura 4.8 – Volumi nazionali e transfrontalieri: ripartizione per tipologia di consegna (2018, %)**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

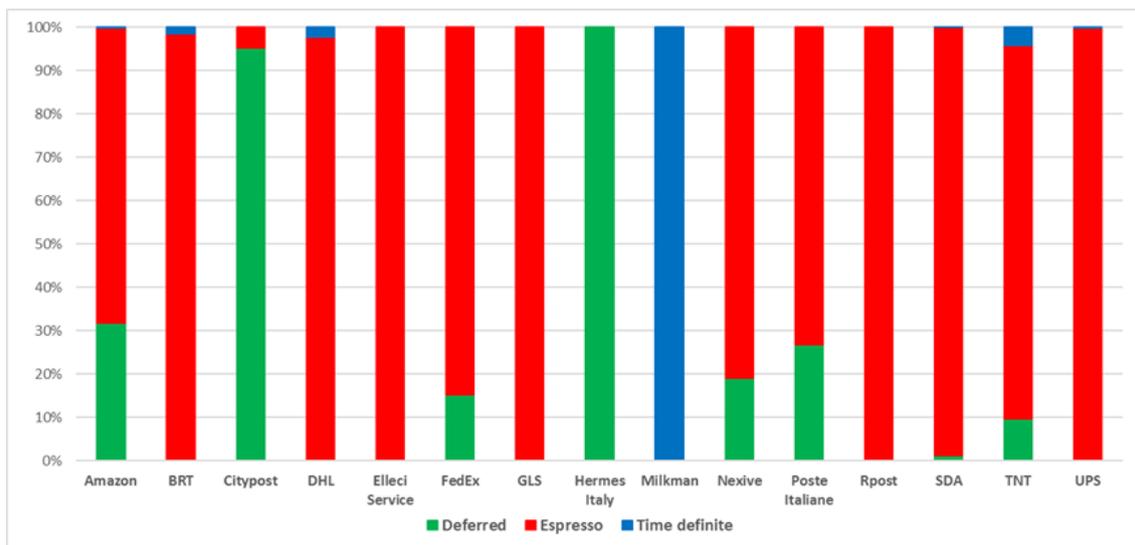
74. In genere tutti gli operatori commercializzano sia servizi con consegne rapide (espresse e *time definite*) sia servizi con consegne meno urgenti (*deferred*), tuttavia dall'analisi dei dati sui volumi di pacchi recapitati per tipologia di consegna, emerge un certo grado di specializzazione dell'offerta. Come mostrano le figure sottostanti, infatti, mentre i corrieri effettuano prevalentemente consegne espresse, gli operatori postali consegnano anche volumi significativi di pacchi *deferred*.<sup>42</sup> Inoltre, mentre i *global integrator* (es. DHL, FedEx, UPS) effettuano consegne espresse sia in ambito nazionale sia in quello transfrontaliero, alcuni corrieri nazionali (es. BRT e GLS) consegnano con tempi più estesi in ambito transfrontaliero.<sup>43</sup>

75. Le consegne *deferred* sono utilizzate soprattutto in ambito transfrontaliero e per le consegne *e-commerce* in ambito nazionale; dalla figura relativa ai volumi di pacchi consegnati in ambito nazionale emerge che gli operatori che effettuano consegne *e-commerce* (es. Amazon, Citypost, Hermes, Nexive, Poste Italiane) sviluppano volumi di consegne *deferred* significativi.

<sup>42</sup> Questa distinzione è particolarmente evidente se si osservano gli istogrammi relativi ai due operatori del Gruppo Poste Italiane: mentre SDA, il corriere del gruppo, sviluppa in prevalenza volumi di consegne espresse, Poste Italiane consegna anche con tempi estesi. Proprio per dare evidenza di questa differenziazione del mix produttivo per le due categorie di operatori, nelle figure sottostanti i dati relativi al Gruppo PI, diversamente dalle altre figure, sono riportati separatamente per PI e SDA.

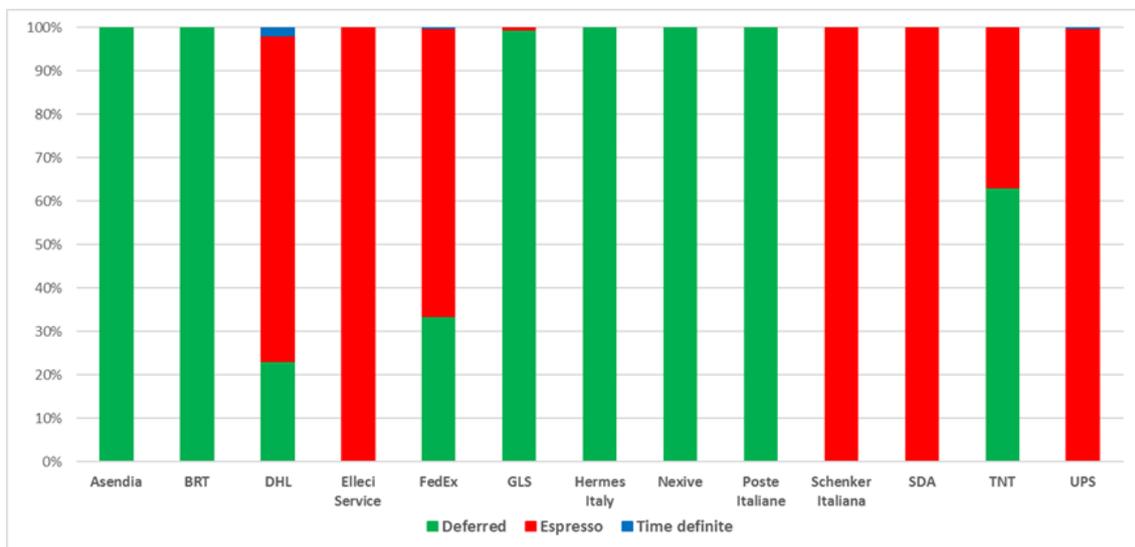
<sup>43</sup> I volumi *deferred* di FedEx sono relativi ad invii di corrispondenza.

**Figura 4.9 – Ripartizione dei volumi di pacchi consegnati in ambito nazionale per operatore per tipologia di consegna nel 2018.**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

**Figura 4.10 – Ripartizione dei volumi di pacchi consegnati in ambito transfrontaliero per operatore per tipologia di consegna nel 2018.**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

76. Tutti gli operatori offrono diverse modalità di accettazione dei pacchi: *i) pick-up* a domicilio (talvolta con un costo aggiuntivo per il cliente); *ii) presso l'ufficio postale/Agenzia dell'operatore affidatario del pacco* (soprattutto per gli invii singoli spediti da clienti consumer); *iii) presso un punto di ritiro o consegna situato in un locale commerciale di terzi convenzionato con l'operatore affidatario* (es. edicola, tabacchi, etc.); *iv) presso un armadietto automatico* (c.d. “parcel lockers”). In caso di grandi clienti

la raccolta può avvenire anche presso il centro di smistamento/Hub dell'operatore. Analogo discorso vale per i resi di merce recapitata con pacco.

77. Tutti gli operatori offrono almeno una modalità di consegna alternativa a quella "a domicilio" quale il ritiro a cura del destinatario presso l'ufficio postale/Agenzia, presso un punto di ritiro o presso un armadietto automatico.

#### 4.4 Le infrastrutture degli operatori postali

78. La maggior parte degli operatori presenti sul mercato italiano è dotata di una rete proprietaria. Spesso gli operatori inglobano nella loro organizzazione operatori di più modeste dimensioni o stabiliscono accordi di integrazione delle reti per raggiungere una copertura più estesa (ad esempio per le consegne transfrontaliere) o una maggiore capillarità (ad esempio per le consegne dell'*e-commerce*).

79. L'incremento della domanda di servizi di tipo B2C dovuto allo sviluppo dell'*e-commerce* ha indotto gli operatori postali - sia quelli tradizionali sia i corrieri - ad apportare alcune modifiche all'infrastruttura di rete per il recapito dei pacchi. In particolare, i corrieri, tradizionalmente focalizzati sui pacchi B2B che richiedono una maggiore capienza nelle varie fasi del recapito (trasporto, smistamento, consegna) e una minore capillarità di consegna rispetto ai pacchi B2C, hanno adottato interventi volti a: *i*) potenziare la rete nell'ultimo miglio, attraverso una maggiore capillarità e diversificazione delle modalità di consegna e *ii*) sviluppare offerte più orientate alle esigenze degli acquirenti *on-line* (es. consegna al sabato, notifica di preavviso della consegna, *tracking* della spedizione, etc.).

80. PI, che tradizionalmente si è avvalsa di reti di recapito distinte per gli invii di corrispondenza e di pacchi, ha progressivamente integrato le due reti in quanto con l'incremento dei volumi di pacchi dell'*e-commerce* le differenze tra le due tipologie di prodotti che rendevano necessario differenziare i processi di lavorazione sono venute meno.<sup>44</sup> La consegna congiunta ha richiesto anche una riorganizzazione del lavoro dei portalettere ed una modifica dei mezzi in loro dotazione quindi, ad esempio, l'estensione della consegna anche alle ore pomeridiane e serali e nei giorni festivi e l'utilizzo di veicoli più capienti, ad esempio tricicli al posto degli *scooter* (vedi Box 2).

---

<sup>44</sup> In passato la diversa dimensione di lettere e pacchi richiedeva l'utilizzo di macchine smistatrici *ad hoc* per ciascuna tipologia di prodotto; inoltre, mentre le lettere potevano essere recapitate dal portalettere a piedi o con un veicolo leggero (es. *scooter*) e contenute nella borsa del portalettere o nel vano del veicolo, i pacchi richiedevano la consegna mediante mezzi più pesanti a quattro ruote come i furgoncini; infine, poiché la consegna delle lettere era più capillare di quella dei pacchi il giro di recapito del portalettere era di norma meno ampio di quello per la consegna dei pacchi.

### Box 2: La nuova rete di consegna di Poste Italiane

Poste Italiane ha riorganizzato le fasi di trasporto, smistamento e consegna in funzione di un modello c.d. di *joint delivery* che consente di recapitare congiuntamente lettere e pacchi dell'*e-commerce*. Il piano "Deliver 2022" è incentrato su una doppia linea di recapito diurna e pomeridiana, con consegna diurna a giorni alterni della posta non prioritaria nella maggior parte del territorio (corrispondente a circa il 92% della popolazione), giornaliera nei maggiori centri urbani (8% della popolazione) e pomeridiana per raccomandate e pacchi *e-commerce*; inoltre, la consegna dei pacchi avviene anche al sabato nella maggior parte del territorio (76% della popolazione).

La consegna della corrispondenza e dei pacchi dell'*e-commerce* viene effettuata dai portalettere, dotati di mezzi a tre ruote. Ad essa si aggiunge la consegna effettuata con metodi alternativi quali *lockers* e punti di ritiro sul territorio diversi dagli Uffici Postali (es. esercizi commerciali della rete PuntoPoste).

Come risulta dalla relazione Finanziaria di Poste Italiane del primo trimestre 2019, la riorganizzazione del recapito ha determinato la riduzione dell'insaturazione della rete postale aumentandone l'efficienza.

Il piano, inoltre, ha consentito all'operatore di diventare uno dei principali fornitori di servizi di consegna per i prodotti venduti sulla piattaforma Amazon. Dai dati a disposizione dell'Autorità risulta che Amazon è il primo cliente per fatturato pacchi del Gruppo Poste Italiane e che nel 2018 il [omissis] dei ricavi del Gruppo derivava dalle commesse della piattaforma (nel 2016 era circa il [omissis]).

Per la consegna dei pacchi *e-commerce* PI ha predisposto un *range* di offerte specifiche denominate "Crono". I servizi della gamma "Crono" sono offerti in concorrenza e le condizioni del servizio sono negoziate singolarmente con il cliente.

81. Quanto alla diversificazione delle infrastrutture di recapito nel c.d. "ultimo miglio", si osserva che tutti gli operatori hanno intrapreso iniziative per dotarsi di reti alternative per il recapito e l'accettazione dei pacchi. Lo scopo per tutti è quello di estendere e diversificare la rete di recapito per soddisfare le esigenze degli acquirenti *online*. Attualmente, quindi, i pacchi possono essere consegnati a domicilio oppure ritirati direttamente dal destinatario presso un c.d. "PUDO" (*Pick-Up Drop-Off point*), cioè un *locker* o un punto di ritiro localizzato presso un esercizio commerciale convenzionato. Questi punti sono situati di norma in aree frequentate quotidianamente dagli utenti quali centri commerciali, stazioni ferroviarie o stazioni di servizio e consentono al cliente di effettuare le operazioni di accettazione e ritiro dei pacchi con orari più flessibili rispetto a quelli degli uffici postali.<sup>45</sup> Gli armadietti automatici, in particolare, non necessitano dell'intermediazione di un addetto in quanto i pacchi vengono consegnati e ritirati mediante l'inserimento di un codice relativo alla singola consegna o reso e, rispetto agli altri PUDO, sono accessibili 24 ore al giorno, sette giorni su sette; tuttavia la loro installazione richiede maggiori costi fissi iniziali.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Esistono anche i *lockers* condominiali ad oggi ancora meno diffusi dei PUDO.

<sup>46</sup> Sono in fase di sperimentazione anche i c.d. "*mobile lockers*" cioè armadietti in grado di muoversi nell'ambito urbano raggiungendo un punto definito da cui può avvenire il ritiro diretto da parte dei destinatari o la presa in carico da parte di fattori per la consegna a domicilio.

82. La Tabella 4.1 offre una panoramica delle reti PUDO in Italia e mostra che alcune di esse hanno raggiunto una discreta capillarità (ad esempio le reti di Poste Italiane, Indabox, Amazon e DHL superano i 3.000 punti). Alcune reti operano con vincolo di esclusività, offrendo i servizi di raccolta e ritiro dei pacchi di uno specifico operatore postale (es. La rete Buffetti Shop), altre sono multi-operatore (es. la rete “Indabox” e quella “MBE”). Tutte le reti PuDo degli operatori postali sono utilizzate in modo esclusivo, con l’unica eccezione della rete “Ki Point” del Gruppo Poste. Infine, tre operatori (Fedex/TNT, Poste Italiane e Amazon) possiedono anche una rete di *lockers*.

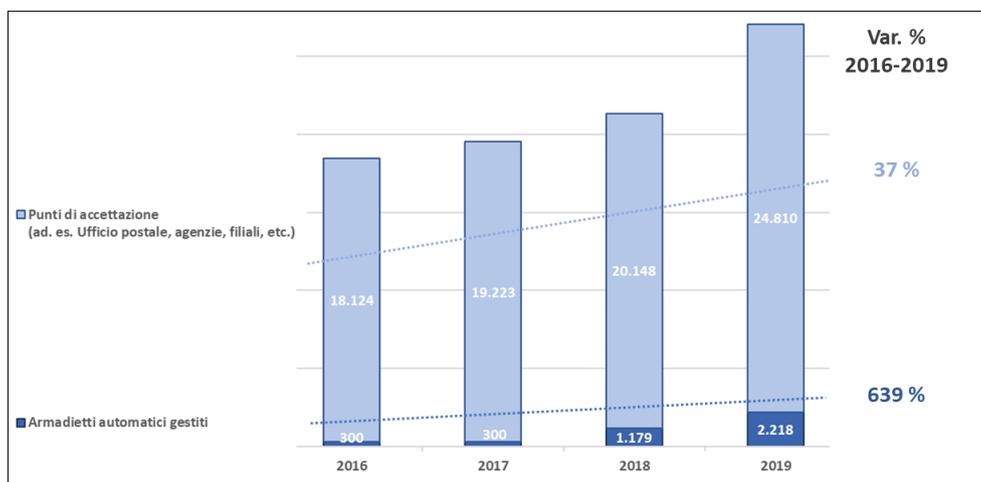
**Tabella 4.1 – Reti PuDo in Italia (2019)**

Rete PuDo/lockers	Capillarità	Servizio offerto			Operatore
	# punti	Pick-Up Point	Drop-Off Point	Locker	
Ki Point	94	✓	✓		SDA/FedEx/UPS
PuntoPoste	~ 8.000	✓	✓	✓	Poste Italiane
Indabox	~ 4.000		✓		Vari
TNT point	~ 1.200	✓	✓		TNT/Fedex
Buffetti Shop	770	✓	✓		TNT/Fedex
InPost	350			✓	TNT/Fedex
Amazon	~ 5.800	✓	✓	✓	Amazon
MBE	~ 500	✓	✓		Vari
UPS Access point	~ 2.100	✓	✓		UPS
In Zona	~1.400	✓	✓		Nexive
DHL Service point	~ 3.500	✓	✓		DHL

*Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori e siti web*

83. La figura seguente mostra la crescita delle reti di accettazione degli operatori postali che operano in esclusiva (rispetto alla tabella sono quindi esclusi Ki Point, Indabox e MBE), nel triennio 2016-2019, particolarmente influenzata dall’incremento del numero di *lockers*, che passano dai 300 a 2.218.

**Figura 4.11 – Punti di accettazione (2019)**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

#### 4.5 I soggetti attivi dal lato della domanda

84. I soggetti presenti sul mercato italiano dei servizi di consegna di pacchi postali, dal lato della domanda, sono sia imprese sia privati.

85. La maggior parte dei volumi è generata dalle imprese (pacchi *business-to-consumer*, B2C, e *business-to-business*, B2B). Coerentemente alle caratteristiche del tessuto industriale italiano, le PMI costituiscono la componente prevalente della base clienti degli operatori del mercato postale ma sono le grandi aziende quelle che generano la maggior parte dei volumi e dei ricavi. Proprio in ragione del fatto che i clienti sono prevalentemente imprese che spediscono in modo massivo, il mercato postale (sia per le lettere, sia per i pacchi) è stato da sempre caratterizzato da un elevato grado di concentrazione della domanda.

86. Con lo sviluppo dei servizi per l'*e-commerce* la concentrazione della domanda dei servizi pacchi è aumentata in quanto le vendite *on-line* sono effettuate su un ristretto numero di siti di *e-retailers* e di piattaforme (cosiddetti *marketplaces*); tra queste ultime, la presenza di forti esternalità di rete ha favorito un processo di concentrazione per cui al giorno d'oggi le compravendite *on-line* avvengono su poche piattaforme di maggiore successo (a livello sia globale sia locale), tra cui Amazon, Alibaba, JD.com, eBay e

Wish.<sup>47</sup> In Italia, secondo Ecommerce Europe, i siti più utilizzati dagli *e-shoppers* sono Zalando, Amazon, Euronics, IBS e Bonprix.<sup>48</sup>

87. Le piattaforme hanno un forte potere contrattuale nei confronti degli operatori postali in quanto aggregano le offerte di più venditori; tale potere è maggiore per gli operatori con una forte dipendenza del fatturato dai ricavi dei servizi per l'*e-commerce* (si è visto che, di norma, gli operatori postali tradizionali hanno un *business* focalizzato prevalentemente sui servizi B2C mentre il *mix* produttivo dei corrieri è più sbilanciato verso i servizi B2B).

88. La quota di volumi generata dai privati (pacchi *consumer-to-consumer*, C2C, e *consumer-to-business*, C2B) è marginale per tutti gli operatori e, soprattutto per i corrieri.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Fonte:

- IPC, Cross-Border E-commerce shopper survey 2018; IPC, Key findings 2019
- Ecommerce Europe, Report, 2018 Edition
- UPU, e-commerce guide, 2020.

<sup>48</sup> Ecommerce news, Classifica per numero di accessi unici al mese, fonte: <https://ecommercenews.eu/ecommerce-in-europe/ecommerce-italy/>

<sup>49</sup> Rientrano in questa tipologia i resi di beni acquistati *on-line* a pagamento e i pacchi spediti da soggetti che utilizzano le piattaforme di vendita *on-line* (es. E-bay) per vendite occasionali.

## 5 LA DEFINIZIONE DEI MERCATI RILEVANTI

### 5.1 Introduzione

89. La delibera n. 399/18/CONS prevede che l’Autorità, nell’ambito dell’analisi del mercato della consegna dei pacchi in Italia, provveda a definire i mercati rilevanti ai fini della regolamentazione.

90. La finalità della definizione dei mercati rilevanti è quella di individuare un insieme di prodotti/servizi e loro fornitori (attuali e potenziali) che siano effettivamente alternativi per la soddisfazione di un determinato bisogno economico, delimitandone al tempo stesso l’ambito geografico di riferimento. In tal senso, il mercato rilevante presenta sia una dimensione merceologica sia una dimensione geografica.

91. Oltre a considerare i prodotti o servizi sufficientemente intercambiabili per caratteristiche obiettive, prezzi e destinazione, la definizione del mercato rilevante presuppone un’analisi delle condizioni di sostituibilità prevalenti dal lato della domanda e dell’offerta attraverso il test del monopolista ipotetico, il cosiddetto SSNIP test (*Small but Significant Non Transitory Increase in Price*).

92. Nei paragrafi che seguono i mercati merceologici e geografici rilevanti sono stati ridefiniti, rispetto a quanto sottoposto a consultazione pubblica, alla luce dei contributi ricevuti.<sup>50</sup>

### 5.2 Mercati merceologici rilevanti

#### 5.2.1 Mercati dei servizi rivolti alla clientela residenziale (C2X) e affari (B2X)

93. Tutti gli operatori presenti sul mercato italiano offrono servizi per la consegna dei pacchi sia alla clientela residenziale (“*consumer*”) sia a quella affari (“*business*”).

94. Le offerte rivolte ai clienti *consumer* sono *standard* con condizioni economiche e tecniche non negoziabili. Viceversa, le offerte rivolte ai clienti *business* sono adattabili alle esigenze dei clienti (es. modalità di accettazione/ritiro, servizi accessori, prezzi, etc.) e possono essere soggette a sconti a volume. Ciò significa che il singolo contratto con un cliente *business* non può essere unico ed irripetibile, ma che, ragionevolmente, le condizioni offerte alla clientela *business* sono maggiormente modulabili in relazione alle esigenze e alle richieste del singolo cliente.

95. Le principali differenze tra servizi per la clientela *consumer* e *business* sono sintetizzate nella tabella seguente.

---

<sup>50</sup> La sintesi dei contributi degli operatori e le relative valutazioni dell’Autorità sono riportate nell’Allegato B alla delibera n. 212/20/CONS.

**Tabella 5.1 – Caratteristiche dei servizi rivolti alla clientela residenziale e affari**

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

96. Per un cliente affari, i servizi rivolti alla clientela residenziale non rappresentano un valido sostituto dei servizi *business* in quanto hanno prezzi mediamente più alti (non sono previsti sconti a volume) e le condizioni tecniche ed economiche non possono essere modificate. Allo stesso modo, la clientela residenziale non può accedere alle condizioni di offerta previste per la clientela affari in quanto i volumi che genera sono normalmente inferiori alle soglie minime previste per accedere agli sconti *business*. I due servizi non sono, dunque, sostituibili dal lato della domanda.

97. La fornitura di servizi alla clientela residenziale richiede un'infrastruttura e un'organizzazione diverse da quelle necessarie per fornire servizi alla clientela affari: ad esempio, per offrire servizi *business* è necessario dotarsi di agenti commerciali che seguano il cliente in modo dedicato, di un servizio *pick-up* per il ritiro in sede e di un sistema per la fatturazione periodica, mentre per offrire servizi alla clientela residenziale è indispensabile disporre di una rete di accettazione capillare. Quindi, i due servizi non sono del tutto sostituibili nemmeno dal lato dell'offerta.

98. Alla luce di quanto rilevato, nonché delle osservazioni ricevute in questo senso nel corso della consultazione pubblica, l'Autorità ritiene opportuno definire mercati distinti per i servizi di consegna dei pacchi rivolti alla clientela *consumer* e per quelli rivolti alla clientela *business*.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Come illustrato nel documento di sintesi della consultazione pubblica si tratta anche dell'orientamento seguito in più occasioni dalla Commissione Europea (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).

### 5.2.2 Mercati dei servizi rivolti alla clientela affari

99. I servizi di consegna rivolti alla clientela affari si distinguono in base alla tipologia di destinatario in servizi *business-to-business* (B2B) e *business-to-consumer* (B2C). I primi riguardano il commercio tra imprese nell'ambito di rapporti di fornitura, approvvigionamento e/o distribuzione (es. spedizione di merce da un produttore a un venditore all'ingrosso o da un grossista a un venditore al dettaglio). Si tratta di un segmento "storico" del mercato pacchi che ha rappresentato tradizionalmente il *core business* dei corrieri. Le consegne B2C, invece, hanno come destinatari i privati e riguardano prevalentemente gli acquisti *on-line* di beni al dettaglio: fino ad un decennio fa era un segmento piuttosto marginale ma nell'ultimo periodo, grazie all'affermarsi dell'*e-commerce*, registra un *trend* di crescita significativo acquisendo, di conseguenza, un peso rilevante nel mercato dei pacchi.

100. È necessario chiarire che nel documento, salvo quando diversamente precisato, con il termine "*e-commerce*" si intende l'*e-commerce* B2C ("*business-to-consumer*") cioè il commercio elettronico al dettaglio. Naturalmente anche il commercio all'ingrosso è interessato dal fenomeno della digitalizzazione ma si avvale di strumenti diversi da quelli dell'*e-commerce* B2C quali ad esempio *marketplaces* B2B<sup>52</sup> e 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.<sup>53</sup>

101. I servizi di consegna B2B tradizionali e quelli per l'*e-commerce* si differenziano soprattutto per il recapito finale (c.d. "ultimo miglio") in quanto le consegne *e-commerce*: *i*) sono più capillari e meno programmabili di quelle B2B, *ii*) prevedono diverse modalità di consegna per assecondare le esigenze della clientela che acquista *on-line* (es. consegna a domicilio o in un punto di giacenza e ritiro - *locker* o un esercizio commerciale - , consegna serale o al sabato, consegna riprogrammabile), *iii*) includono servizi di tracciatura specifici quali, ad esempio, la possibilità di verificare in tempo reale lo stato della spedizione e il preavviso di consegna (nella tabella seguente sono riportate le principali differenze tra i servizi).

---

<sup>52</sup> Ad esempio, Amazon ha creato una piattaforma specifica per l'*e-commerce* B2B denominata "Amazon Business".

<sup>53</sup> Secondo l'Osservatorio fatturazione elettronica & eCommerce B2b del Politecnico di Milano, l'eCommerce B2b riguarda la digitalizzazione dei processi Pre-transazionali (eProcurement), dei Processi operativi (eSupply Chain Execution) e dei Processi collaborativi (eSupply Chain collaboration): "*fare eCommerce B2b significa rivedere - in chiave digitale - il modo in cui un'organizzazione "funziona" e si relaziona con gli attori che costituiscono la Supply Chain nella quale opera. Si tratta di un "nuovo" e radicalmente diverso approccio alla gestione dei processi che governano la catena del valore della singola impresa e della filiera all'interno della quale questa opera. L'eCommerce B2b è dunque un modo più efficiente per organizzare l'azienda, che prevede processi che si basano fortemente sul ricorso alle tecnologie digitali*". Fonte: [https://blog.osservatori.net/it\\_it/e-commerce-b2b-significato-applicazioni](https://blog.osservatori.net/it_it/e-commerce-b2b-significato-applicazioni)

**Tabella 5.2 – Caratteristiche dei servizi di consegna B2B tradizionali ed e-commerce**

Consegne B2B tradizionali	Consegne e-commerce
Pacchi voluminosi/pesanti	Pacchi prevalentemente di piccole e medie dimensioni (sotto i 5 kg)
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
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

102. Alla luce delle differenze evidenziate tra le due tipologie di consegne si deve concludere che i servizi non sono del tutto sostituibili dal lato della domanda (ad esempio le consegne B2B non prevedono molti dei servizi *receiver-oriented* necessari per l'e-commerce quindi per un venditore *online* non sono sostituibili con le consegne e-commerce).

103. Le suddette differenze mettono in evidenza come le consegne e-commerce e quelle B2B richiedano infrastrutture ed un'organizzazione del servizio diverse. In particolare, le consegne e-commerce: *i*) richiedono una rete di ultimo miglio capillare perché i destinatari sono molteplici e dislocati in tutto il territorio, *ii*) 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); *iii*) necessitano di una rete fisica di giacenza e ritiro capillare (es. *parcel lockers*, esercizi commerciali partner che fanno da punto di ritiro), *iv*) richiedono servizi informatici (es. *app* per il cliente). Viceversa, le consegne B2B: *i*) sono concentrate in determinate aree territoriali (es. distretti industriali, aree commerciali della città), *ii*) si avvalgono di mezzi più grandi (es. camion), *iii*) hanno un tasso di inesitate basso.

104. Dunque, un operatore attivo nelle consegne B2B che voglia offrire anche servizi e-commerce deve effettuare investimenti specifici a livello di rete, infrastrutture IT e

organizzazione delle attività. Ne è conferma il fatto che i corrieri, il cui *business* era tradizionalmente focalizzato sulle consegne B2B, hanno sostenuto investimenti specifici per entrare nel segmento delle consegne per l'*e-commerce*. Alla luce di queste considerazioni si può concludere che i due servizi non sono sostituibili dal lato dell'offerta.

105. Tutto ciò considerato, l'Autorità ritiene opportuno definire mercati distinti per i servizi di consegna B2B tradizionali e quelli di consegna *e-commerce*.

### 5.2.3 Mercati dei servizi nazionali e transfrontalieri

106. I servizi di consegna dei pacchi in ambito nazionale e transfrontaliero appartengono a mercati separati in quanto presentano condizioni di concorrenza disomogenee (es. soggetti presenti dal lato dell'offerta e della domanda, tipologie di offerte, prezzi, etc.).

107. È evidente che dal punto di vista del cliente un servizio nazionale non può essere sostituito con un servizio transfrontaliero e viceversa. Quindi, le due tipologie di servizi non sono sostituibili dal lato della domanda. Anche dal lato dell'offerta non vi è sostituibilità perché per fornire servizi transfrontalieri sono necessari investimenti specifici per la rete di trasporto e consegna, inoltre è necessario stipulare accordi di interconnessione internazionali con altri operatori e, per il segmento extra UE, è necessario svolgere attività specifiche come, ad esempio, le operazioni di sdoganamento. A conferma di ciò, si è osservato nel capitolo precedente che gli operatori postali presenti nelle tratte nazionali e transfrontaliere sono diverse così come differiscono le tipologie di servizi.

108. Alla luce di quanto rilevato e di quanto emerso nel corso della consultazione pubblica, l'Autorità ritiene opportuno definire mercati separati per i servizi di consegna dei pacchi in ambito nazionale e transfrontaliero, eliminando la distinzione tra tratte *inbound* e *outbound* così come era stata proposta nel documento di consultazione.

### 5.2.4 Mercati dei servizi *deferred* ed espressi

109. La fornitura di servizi *deferred* per la consegna dei pacchi, sia per i clienti *business* sia per i clienti residenziali, richiede una dotazione infrastrutturale meno onerosa di quella necessaria per fornire servizi espressi, i quali ad esempio richiedono una flotta aerea (soprattutto per il transfrontaliero) e una flotta consistente di mezzi di trasporto su strada, per rispondere all'esigenza di una maggiore frequenza dei viaggi. Dunque, dal lato dell'offerta non vi è sostituibilità tra i servizi *deferred* ed espressi.

110. Dal lato della domanda i due servizi rispondono ad esigenze diverse: quelli espressi all'urgenza della consegna, quelli *deferred* all'affidabilità della consegna ad un prezzo contenuto. Ad esempio, le consegne nazionali di tipo B2B sono effettuate quasi esclusivamente con servizi espressi, tanto che molti corrieri non hanno un'offerta *deferred* per il mercato nazionale. L'urgenza della consegna si riflette sui maggiori prezzi delle consegne espresse, per le quali vi è una maggiore disponibilità a pagare della

clientela. Nel mercato *e-commerce*, ad esempio, la consegna *deferred* spesso è gratuita per l'acquirente mentre quella espressa è quasi sempre a pagamento. Quindi, i servizi espressi e *deferred* non sono sostituibili dal lato della domanda, sia per la clientela *business* sia per quella *consumer*.

111. Alla luce di queste differenze, si ritiene opportuno definire due mercati merceologici distinti per le consegne espresse e *deferred*, sia in ambito nazionale sia in ambito transfrontaliero.

112. I servizi c.d. "*time definite*", vale a dire quelli che prevedono una consegna garantita entro un dato giorno ed una data ora (es. entro le 9, le 10 o le 12 del giorno seguente), possono essere inclusi nel mercato dei servizi espressi poiché il grado di differenziazione con questi ultimi non è tale da poter definire un mercato *ad hoc*.

113. Tale decisione è in linea con l'orientamento della Commissione Europea che, nel procedimento di concentrazione UPS/TNT (caso n. COMP/M.6570 del 2014), ha definito due mercati separati 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*; la Commissione ha, inoltre, specificato che i servizi con consegna *time definite* costituiscono segmenti del mercato espresso.

### 5.2.5 Mercati dei servizi universali e non universali

114. I servizi universali per la consegna dei pacchi attualmente disponibili sul mercato italiano sono due: "Poste delivery standard" per la consegna in ambito nazionale e "Poste Delivery International Standard" per la consegna in ambito transfrontaliero. Entrambi i servizi sono offerti da Poste Italiane in qualità di operatore designato per la fornitura del servizio postale universale. I servizi pacchi rientranti nel servizio universale sono accessibili mediante la rete degli Uffici Postali di Poste Italiane e sono consegnati in tutto il territorio nazionale a prezzi uniformi.<sup>54</sup> I tempi di consegna sono *deferred* (es. J+4 per la consegna in ambito nazionale). Entrambi i servizi prevedono servizi accessori minimi quali tracciatura, giacenza gratuita e doppio tentativo di consegna. L'offerta dei servizi universali è *standard*, le condizioni sono definite in base ai parametri imposti dalla normativa vigente sul servizio universale e sono pubbliche. Dunque, i servizi universali possono essere classificati come *C2X deferred*.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> In base alla normativa vigente, la fornitura del servizio postale universale assolve il compito di garantire a tutti gli utenti un servizio base a condizioni non discriminatorie e uniformi sul territorio nazionale e a tariffe accessibili.

<sup>55</sup> Nel 2019 PI ha introdotto un'offerta a *carnet* del Pacco Delivery Standard che prevede uno sconto a volume (il prezzo del singolo invio si riduce in funzione del numero di invii inclusi nel *carnet*) e il servizio *pick-up*. Questa modalità di offerta del servizio potrebbe rendere in qualche modo il servizio universale fruibile anche per la clientela *business* (es. piccoli venditori *on-line*).

115. Fatta eccezione per Poste Italiane che offre un servizio di consegna pacchi rivolto alla clientela *consumer* al di fuori del SU (“Poste delivery express”), non vi sono sul mercato altri servizi per la consegna pacchi rivolti specificamente alla clientela *consumer* con offerte pubbliche *standard*; gli operatori alternativi, infatti, forniscono servizi alla clientela residenziale solo occasionalmente. In ogni caso, si tratta generalmente di servizi espressi per la consegna in ambito nazionale e servizi espressi o *deferred* per la consegna transfrontaliera.

116. Giova, infine, osservare che nessuno dei servizi rientranti nel servizio universale viene utilizzato per le consegne degli acquisti *e-commerce*.<sup>56</sup>

117. In virtù delle caratteristiche analizzate si ritiene che i servizi di consegna pacchi rientranti nel servizio universale possano essere correttamente inclusi nel mercato dei servizi C2X *deferred*.

### **5.3 Mercati geografici rilevanti**

118. 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.

### **5.4 Conclusioni sulla definizione dei mercati:**

119. Alla luce delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti, l’Autorità ritiene opportuno definire mercati separati per i servizi di consegna pacchi C2X, B2B e B2C *e-commerce*, ciascuno suddiviso a sua volta tra mercato nazionale e transfrontaliero e servizi *deferred* ed espressi.

---

<sup>56</sup> La stessa PI per le consegne di Amazon utilizza il servizio “Crono”.

## **6 VALUTAZIONE DEL LIVELLO DI CONCORRENZA NEL MERCATO PACCHI**

### **6.1 Introduzione**

120. Per valutare il grado di concorrenzialità dei mercati rilevanti l'Autorità si avvale dei consueti indicatori utilizzati nel diritto della concorrenza quali, *inter alia*, le quote di mercato detenute dai vari operatori, il controllo di infrastrutture difficilmente duplicabili, la presenza di barriere all'ingresso, la sussistenza di economie di scala e di diversificazione, contropotere di acquisto, l'integrazione verticale, la rete di distribuzione e vendita e la concorrenza potenziale.

121. In taluni casi, i mercati definiti ai fini della regolamentazione settoriale possono non coincidere con i mercati definiti ai fini del diritto della concorrenza in quanto per la regolamentazione la definizione dei mercati è sempre svolta in chiave prospettica, cioè tenendo conto, oltre che delle condizioni di mercato esistenti, anche della loro prevedibile evoluzione futura.

122. Come precedentemente illustrato, una delle finalità principali del procedimento è quella di analizzare l'impatto del commercio elettronico e il ruolo dei nuovi entranti (es. piattaforme di vendita *on-line*) sulla struttura del mercato della consegna dei pacchi. Nei paragrafi che seguono, pertanto, si svolge un'analisi più dettagliata di quei mercati (B2C) che negli ultimi anni sono stati oggetto di profondi cambiamenti, in termini di tipologia di servizi offerti, numero di operatori presenti e, dunque, livello di concorrenza. Per questi mercati verranno analizzati separatamente i segmenti nazionale e transfrontaliero a loro volta suddivisi in servizi espressi e *deferred*. Viceversa, i mercati C2X e B2B sono analizzati nel loro complesso, anche in considerazione del fatto che non si riscontrano differenze rilevanti in termini competitivi tra i diversi segmenti.

### **6.2 La dimensione dei mercati rilevanti**

123. La figura che segue mostra la proporzione tra i mercati rilevanti sia in termini di volumi sia in termini di ricavi restituendo una visione della dimensione relativa di ciascun mercato rilevante sul totale del mercato dei servizi di consegna dei pacchi.

**Figura 6.1 – Dimensione relativa dei mercati rilevanti, in volumi (blu) e ricavi (arancione)**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

124. Dalla figura emerge, in particolare, che:

- le consegne C2X rappresentano una componente marginale del mercato pacchi (circa il 2-3%);
- le consegne B2B tradizionali nel 2019 costituiscono il 47% del totale delle consegne nel mercato pacchi in volumi e circa il 60% in ricavi. La quota delle consegne B2B in volumi e ricavi sul totale del mercato si è ridimensionata a vantaggio delle consegne B2C per effetto della crescita significativa dei pacchi *e-commerce*. La differenza tra quota in volumi e in ricavi è attribuibile alla più elevata marginalità dei servizi scambiati in questo mercato rispetto al mercato *e-commerce*;
- le consegne B2C costituiscono il 49% delle consegne nel mercato pacchi in volumi e circa il 40% in ricavi; nell'ultimo quadriennio i servizi di consegna pacchi B2C sono cresciuti ad un tasso annuo ben superiore rispetto agli altri servizi di consegna (B2B e C2X); questa crescita è senza dubbio riconducibile allo sviluppo dell'*e-commerce*;
- sia nel segmento B2B che in quello B2C i mercati relativi alle consegne di tipo espresso sono quelli di maggiore dimensione.

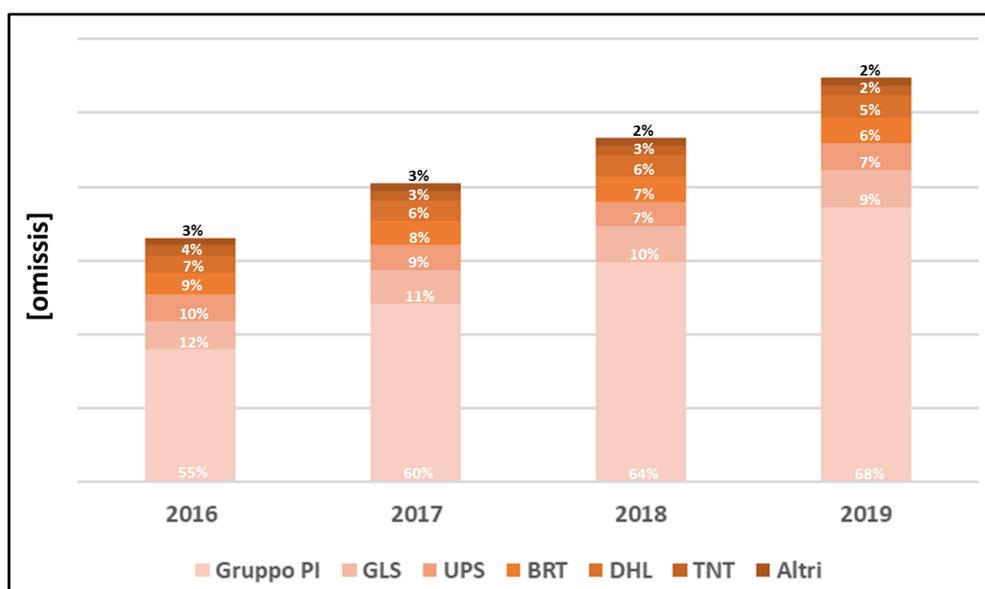
### 6.3 Il mercato delle consegne C2X

125. Le consegne C2X sono una componente molto marginale del mercato pacchi (circa il 2-3%, Figura 4.3 e Figura 4.4) e si identificano prevalentemente con le consegne

di pacchi C2C; tuttavia, la crescita registrata nel triennio può essere riconducibile anche all'aumento delle consegne “*consumer-to-business*” (C2B) dovute ai resi degli acquisti *on-line*.

126. La figura seguente mostra che Poste Italiane è l'operatore che detiene la quota più elevata in questo mercato, sia in volumi sia in ricavi, mentre tutti gli altri operatori detengono quote inferiori al 10%. Si noti che della quota di PI circa tre quarti sono servizi rientranti nel servizio universale e solo un quarto servizi non universali.

**Figura 6.2 – Mercato complessivo (nazionale e transfrontaliero) dei servizi di consegna C2X (in ricavi)**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

#### *Valutazione del livello di concorrenza nel mercato delle consegne C2X*

127. Il mercato C2X (nazionale, *inbound* e *outbound*) rappresenta una quota marginale rispetto al totale del mercato pacchi. Si tratta di un mercato in cui il ruolo di Poste Italiane è preponderante in ragione della natura di operatore storico e di fornitore del servizio universale. Nonostante la liberalizzazione, gli operatori alternativi non hanno mostrato particolare interesse a entrare in questo mercato anche in virtù della scarsa profittabilità.

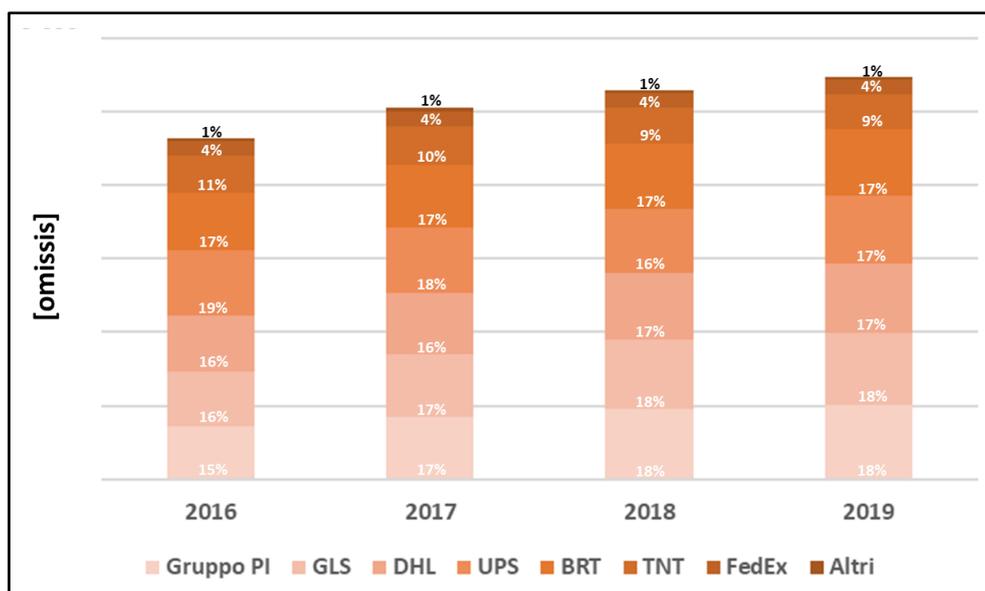
#### **6.4 Il mercato delle consegne B2B**

128. Le consegne B2B tradizionali nel 2019 costituiscono poco meno della metà del totale delle consegne nel mercato pacchi in volumi e circa il 60% in ricavi (Figura 4.3e Figura 4.4). La quota delle consegne B2B in volumi e ricavi sul totale del mercato si è ridimensionata a vantaggio delle consegne B2C per effetto della crescita significativa dei pacchi *e-commerce*. La differenza tra quota in volumi e in ricavi è attribuibile alla più

elevata marginalità dei servizi scambiati in questo mercato rispetto al mercato *e-commerce*. Nell'arco di tempo considerato i servizi B2B sono cresciuti del 5% annuo in volumi e quasi del 6% in ricavi.

129. Come mostra la figura che segue, il mercato continua ad essere caratterizzato dalla presenza di una molteplicità di operatori, tra cui i principali sono il Gruppo PI (PI e SDA) e i corrieri espresso (GLS, DHL, UPS, BRT, TNT, FedEx). Le quote di mercato sono distribuite piuttosto equamente tra gli operatori e nel periodo considerato non si registrano significativi cambiamenti nell'assetto del mercato.

**Figura 6.3 – Mercato complessivo (nazionale e transfrontaliero) dei servizi di consegna B2B (in ricavi)**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

### Valutazione del livello di concorrenza nel mercato delle consegne di pacchi B2B

130. Il mercato B2B (nazionale, *inbound* e *outbound*) rappresenta il 47% del totale del mercato pacchi in volumi ed il 58% in ricavi. Si tratta di un mercato che non ha subito particolari variazioni in termini di concorrenzialità negli ultimi anni e che continua ad essere caratterizzato dalla presenza di una molteplicità di operatori con quote di mercato distribuite equamente tra gli stessi.

## 6.5 Il mercato delle consegne B2C *e-commerce*

131. Nell'ultimo quadriennio i servizi di consegna pacchi B2C sono cresciuti ad un tasso annuo ben superiore rispetto agli altri servizi di consegna (B2B e C2X, Figura 4.3 e Figura 4.4); questa crescita è senza dubbio riconducibile allo sviluppo dell'*e-commerce*. Nel mercato delle consegne B2C si registra, inoltre, l'ingresso di nuovi operatori, tra cui

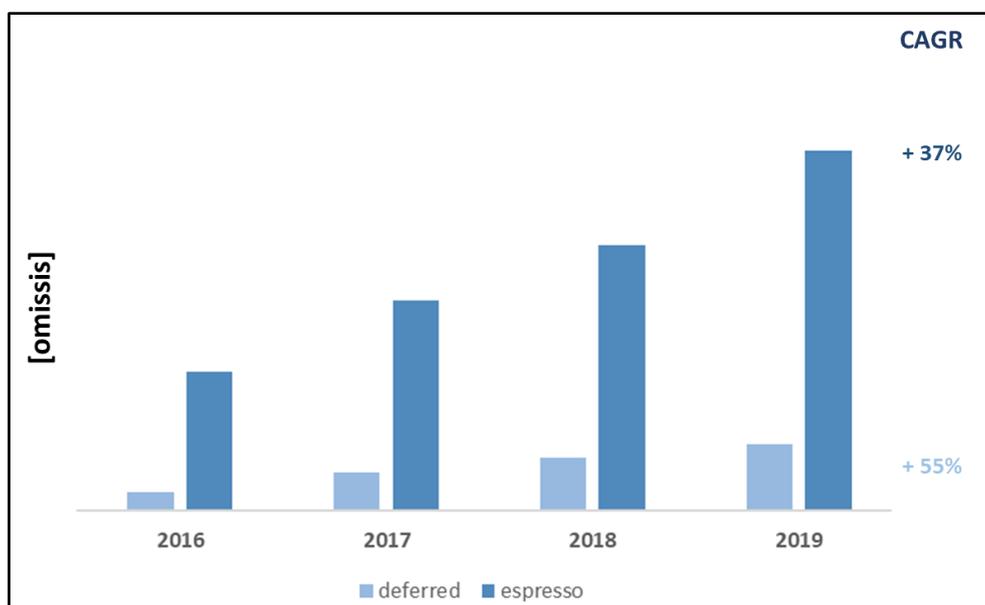
la piattaforma Amazon e alcuni operatori di ultimo miglio (es. Milkman).<sup>57</sup> Nel mercato B2C sono offerti sia servizi di consegna *deferred* sia servizi di consegna espressi, che si analizzano separatamente nei paragrafi che seguono.

### 6.5.1 Mercato delle consegne *deferred* dei pacchi *e-commerce* in ambito nazionale

#### *Livello ed andamento delle quote di mercato*

132. Il mercato delle consegne di pacchi *e-commerce deferred* in ambito nazionale comprende i servizi offerti in concorrenza da PI e da altri operatori postali. Le consegne *deferred* costituiscono il 16% delle consegne nazionali *e-commerce* in termini di volumi e il 10% in termini di ricavi. Si tratta, tuttavia, di un mercato che nell'ultimo periodo è cresciuto più di quello delle consegne espresse sia in volumi sia in ricavi o (si vedano le figure in basso).

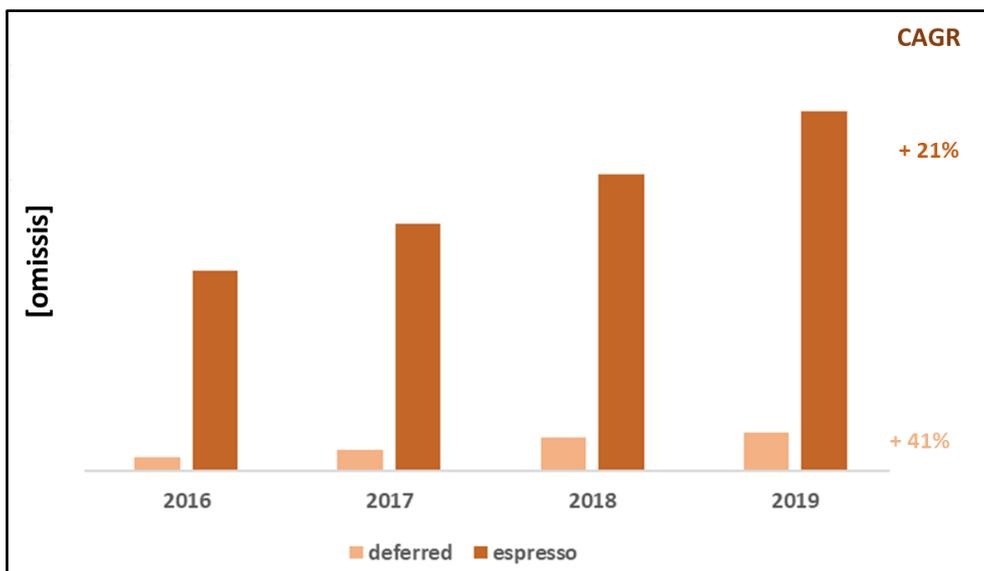
**Figura 6.4 – Volumi di consegne nazionali B2C (milioni di invii)**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

<sup>57</sup> Come evidenziato precedentemente, nel presente documento con il termine B2C si intende il commercio elettronico al dettaglio. Pertanto, l'Autorità ha considerato le consegne B2C come *proxy* delle consegne *e-commerce* e le consegne B2B come *proxy* delle consegne B2B tradizionali. Poiché non tutti gli operatori hanno fornito il dettaglio delle consegne B2B, B2C e C2X, l'Autorità ha stimato la ripartizione tra queste tre categorie sulla base dei dati disponibili e differenziando tra operatori postali o corrieri.

Figura 6.5 – Ricavi da consegne nazionali B2C (milioni di euro)



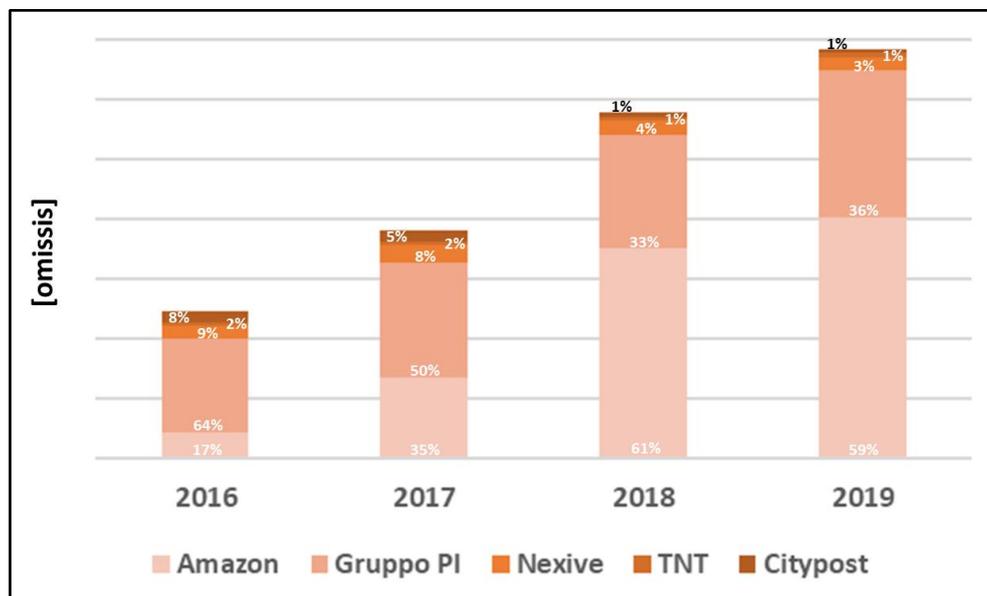
Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

133. Nel mercato delle consegne *e-commerce deferred* sono presenti i principali operatori postali tradizionali (Gruppo PI, Nexive e Citypost) e Amazon; fatta eccezione per TNT che detiene una quota minore dell'1%, non sono presenti i corrieri espresso. Le consegne di Amazon riguardano in modo esclusivo i beni venduti sulla piattaforma, di proprietà della società stessa o di venditori terzi. Anche [un operatore] consegna esclusivamente beni venduti sul *marketplace* Amazon. Viceversa, [due operatori] si rivolgono a tutti i venditori *e-commerce* anche se le consegne di beni venduti sulla piattaforma Amazon rappresentano una quota importante rispetto al totale.<sup>58</sup>

134. La figura seguente mostra l'andamento del mercato e le quote degli operatori nel periodo 2016-2019 in ricavi. Si osserva, innanzitutto, un elevato livello di concentrazione: nel 2019 il primo operatore è Amazon con una quota del 59%, il secondo è il Gruppo PI, con una quota del 36%; insieme i primi due operatori rappresentano oltre il 90% del mercato. Nell'arco di soli quattro anni la quota di Amazon è cresciuta di 42 punti percentuali, passando dal 17% al 59%, a discapito di tutti gli altri operatori del mercato che hanno visto le proprie quote ridimensionarsi.

<sup>58</sup> [omissis]

**Figura 6.6 – Consegne nazionali di pacchi e-commerce deferred nel quadriennio, ricavi totali (milioni di euro) e QM per operatore (%)**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

135. L'indice HHI, riportato nella tabella sottostante, registra una riduzione nel 2017 per poi riprendere a crescere nei due anni consecutivi. È evidente che l'andamento dell'indice di concentrazione è fortemente influenzato dal ruolo sempre maggiore acquisito da Amazon.

**Tabella 6.1 – Indice HHI nel mercato pacchi e-commerce nazionali "deferred"**

	2016	2017	2018	2019
<b>Ricavi</b>	4.518,3	3.884,5	4.776,0	4.800,4

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

136. Oltre all'elevato grado di concentrazione è necessario verificare se vi siano altri fattori che conferiscono a uno o più operatori la possibilità di comportarsi in misura notevole in modo indipendente dai concorrenti e dai clienti, cioè di detenere un significativo potere di mercato.

#### *Integrazione verticale*

137. Nel mercato delle consegne dei pacchi la modalità più frequente di integrazione verticale è quella dei venditori *on-line* che entrano nel mercato delle consegne.

138. Ad oggi l'unica piattaforma in Italia che, all'aumentare dei volumi di pacchi venduti *on-line*, si è integrata verticalmente nel settore delle consegne per recapitare in proprio i beni venduti sulla piattaforma è Amazon. A tal fine Amazon, attraverso la

società *Amazon Italia Transport*, coordina e dirige l'attività di numerosi operatori locali. In questo modo la società già oggi consegna in proprio circa la metà dei beni venduti sulla propria piattaforma e, in soli due anni di attività è diventata il primo operatore del mercato delle consegne *e-commerce deferred*. Sembrerebbe dunque che Amazon stia attuando anche in Italia una strategia analoga a quella già seguita negli Stati Uniti dove, grazie alla dominanza detenuta nel settore delle vendite *on-line*, ha acquisito un notevole potere di mercato, *inter alia*, anche nel settore delle consegne.<sup>59</sup>

139. L'integrazione verticale è la causa principale della posizione acquisita da Amazon nel mercato rilevante. Premesso che l'eventuale potere di mercato di Amazon come piattaforma di intermediazione rientra in un dibattito più ampio ed articolato che esula dal contesto di questa analisi, per quanto riguarda specificamente l'attività postale, l'attività di intermediazione indubbiamente conferisce ad Amazon un vantaggio competitivo sul mercato dei servizi di consegna dei pacchi per i seguenti motivi:

- gli utenti commerciali della piattaforma (*retailers*) rappresentano una quota considerevole della domanda di servizi di consegna *e-commerce* in quanto una parte significativa delle vendite online complessive è effettuata attraverso la piattaforma Amazon. Per un operatore postale intenzionato ad entrare nel mercato delle consegne *e-commerce* il rapporto con i *retailers* della piattaforma è, quindi, decisivo. Il vantaggio di Amazon consiste nell'avere un canale di contatto privilegiato con i *retailers* in quanto già clienti della piattaforma;
- Amazon può conseguire economie di scopo dalla vendita congiunta dei servizi della piattaforma e di quelli postali;
- grazie ai dati relativi alle transazioni che avvengono sulla piattaforma, Amazon acquisisce un vantaggio informativo rispetto agli altri operatori postali in quanto è in grado di proporre ai *retailers* condizioni di offerta per i servizi di consegna molto più vantaggiose/personalizzate di quanto non possa fare un concorrente. Questo vantaggio informativo, al contempo, conferisce alla società un notevole potere contrattuale nei confronti degli utenti commerciali.

140. Amazon dunque può attuare strategie volte a trasferire il suo potere di mercato dalla piattaforma al mercato delle consegne pacchi (c.d. "effetto leva"), ad esempio legando il posizionamento dei prodotti ("ranking") dei venditori del *marketplace* al fatto

---

<sup>59</sup> Lina M. Khan "Amazon's Antitrust Paradox", Yale Journal of Law, Vol. 127 2017.

che questi si avvalgano o meno dei suoi servizi di consegna e, in ogni caso, privilegiando i beni di sua proprietà nelle consegne.<sup>60</sup>

#### *Contropotere di acquisto*

141. Amazon, in qualità di venditore online, in virtù dei volumi venduti sulla piattaforma, è in grado di ottenere condizioni di servizio particolarmente vantaggiose dagli operatori postali terzi di cui si avvale per la consegna. In questo senso, Amazon è in grado di esercitare un notevole potere contrattuale nei confronti dei fornitori di servizi di consegna pacchi.

142. L'integrazione verticale, inoltre, rafforza il contropotere di acquisto di Amazon che, al fine di ottenere migliori condizioni di fornitura del servizio, può utilizzare la minaccia di provvedere in proprio alla consegna riducendo o azzerando i volumi commissionati ai concorrenti. L'efficacia della minaccia è tanto maggiore quanto più gli operatori postali dipendono dalle commesse di Amazon. Si osserva, al riguardo, che per alcuni operatori postali i ricavi derivanti da Amazon hanno un'incidenza superiore al 70% dei ricavi totali. Quindi, essendo al contempo grande cliente e diretto concorrente degli operatori postali, Amazon può acquisire una quota crescente nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi attraverso la compressione dei margini dei suoi fornitori e la riduzione delle commesse ad essi affidati.

#### *Controllo di infrastrutture postali difficilmente duplicabili*

143. Tutti gli operatori presenti sul mercato delle consegne *e-commerce deferred* hanno dichiarato di essere in grado di raggiungere con rete proprietaria qualunque punto del territorio nazionale. Trattandosi prevalentemente di consegne di peso e dimensione ridotta (cioè che possono essere consegnati dal portalettere) gli operatori possono sostanzialmente avvalersi della rete di consegna della posta tradizionale (in particolare la descritta).

144. Sembra dunque corretto affermare che non vi siano problemi concorrenziali legati al controllo di infrastrutture postali difficilmente duplicabili.

145. Poiché la fornitura di servizi postali presenta economie di scala e di densità, in genere i nuovi entranti seguono modalità analoghe a quelle a suo tempo riscontrate nel mercato delle lettere, ossia con una copertura del territorio inizialmente limitata alle aree più remunerative (aree urbane, a maggiore densità abitativa) per poi estenderla

---

<sup>60</sup> A tal riguardo, si osserva che, il 16 Aprile 2019, l'AGCM ha avviato di un procedimento istruttorio (A528) nei confronti di cinque società del gruppo Amazon per un presunto abuso di posizione dominante nel mercato della fornitura ai venditori terzi dei servizi di intermediazione per la compravendita di un bene o un servizio sulla piattaforma e-commerce Amazon.com (*marketplace*).

progressivamente; le aree non coperte vengono invece servite ricorrendo ad accordi con altri operatori o con esercizi commerciali o installando i *lockers*.

### *Barriere all'ingresso*

146. Alla luce di quanto esposto del paragrafo precedente, non sembra che vi siano barriere tecniche all'ingresso nel mercato. Né si riscontrano barriere all'ingresso di tipo normativo in quanto gli obblighi da rispettare per l'esercizio dell'attività "sono adeguati e non eccessivamente gravosi":<sup>61</sup> per entrare nel mercato è necessario dotarsi del titolo abilitativo presentando la richiesta al Ministero dello Sviluppo Economico a fronte della corresponsione di un contributo di ammontare non elevato. La conferma dell'assenza di barriere all'entrata nel mercato è data dal numero in costante crescita degli operatori postali licenziatari e/o autorizzati attualmente più di 3.000, secondo quanto riportato sul sito del Ministero (dato aggiornato a febbraio 2020).

### *Valutazione del livello di concorrenza nel mercato delle consegne di pacchi e-commerce deferred in ambito nazionale*

147. Come osservato nei paragrafi precedenti il mercato delle consegne *e-commerce* rappresenta poco meno del 50% del totale del mercato dei servizi di consegna dei pacchi in volumi e il 40% in ricavi. Le consegne *deferred* rappresentano, a loro volta, il 16% del totale delle consegne *e-commerce* in volumi e il 10% in ricavi. Si tratta, dunque, di un mercato di dimensioni relativamente ridotte rispetto al totale del mercato.

148. In questo mercato Amazon detiene una quota molto elevata (59%) e al di sopra del livello che - secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia ed una prassi consolidata della Commissione europea - è tale da far scattare la presunzione di un significativo potere di mercato.<sup>62</sup> Inoltre, grazie all'integrazione verticale Amazon, è in grado di trasferire il potere di mercato che detiene nel mercato a monte delle piattaforme di vendita *online* sul mercato delle consegne e di esercitare un notevole contropotere di acquisto nei confronti dei concorrenti.

---

<sup>61</sup> Sentenza del 31 maggio 2018 della Corte di giustizia, nelle cause riunite C-259/16 e C-260/16, e le conclusioni dell'Avvocato generale richiamate nella sentenza, in particolare il paragrafo 67.

<sup>62</sup> Comunicazione della Commissione, 2018/C 159/0, "Orientamenti per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del quadro normativo dell'UE per le reti e i servizi di comunicazione elettronica", par. 55: "In base a una giurisprudenza consolidata, la detenzione di quote di mercato estremamente elevate - superiori al 50 % - da parte di un'impresa per un certo tempo è di per sé, salvo situazioni eccezionali, una prova dell'esistenza di una posizione dominante (50). L'esperienza indica che quanto più elevata è la quota di mercato e quanto più lungo il periodo di tempo in cui viene detenuta, tanto più è probabile che costituisca un'importante indicazione preliminare del significativo potere di mercato".

149. L'Autorità, pertanto, conclude che Amazon detiene un significativo potere di mercato nel mercato nazionale dei servizi di consegna pacchi *deferred*.

### **6.5.2 Mercato delle consegne *deferred* dei pacchi *e-commerce* in ambito transfrontaliero**

#### *Livello ed andamento delle quote di mercato*

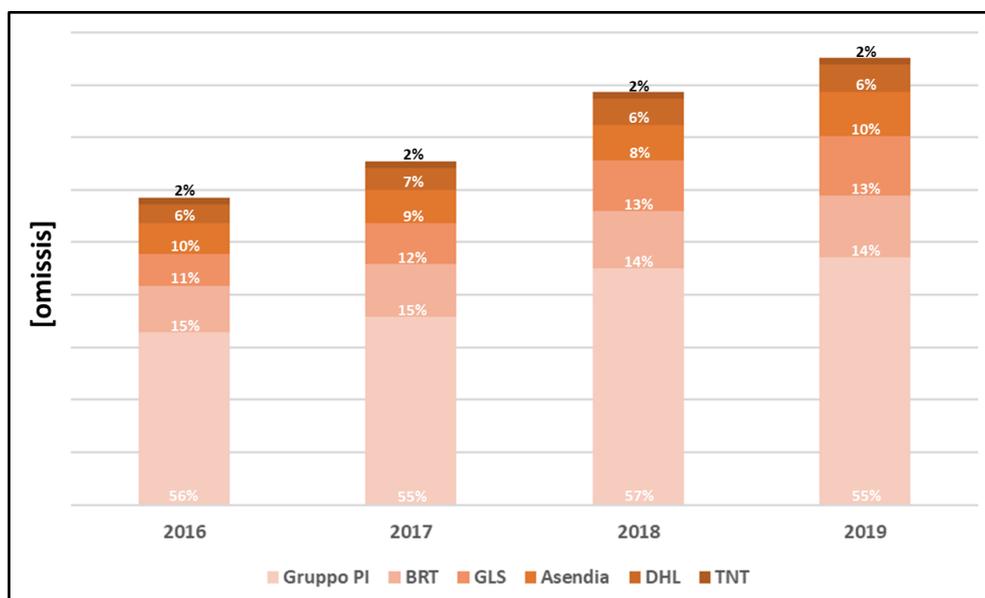
150. Nel mercato dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi *deferred* per l'*e-commerce* sono attivi sia gli operatori tradizionali sia i corrieri. La figura che segue mostra che il primo operatore è PI con una quota pari al 55%, seguito da BRT, GLS, Asendia DHL e TNT.<sup>63</sup> Oltre all'*incumbent* sono quindi presenti su questo mercato pochi operatori di dimensioni medio-grandi.

151. Si osserva, inoltre, che Poste Italiane ed Asendia consegnano circa il 95% degli invii provenienti da paesi non europei, il cui ricavo medio unitario è molto basso in confronto a quello dei pacchi, anche per effetto del vigente meccanismo delle *terminal dues*. Come si è detto, infatti, l'asimmetria delle tariffe di terminazione rende particolarmente conveniente l'utilizzo del canale della corrispondenza per gli speditori di merce dai paesi extra europei, soprattutto asiatici, determinando una perdita per gli operatori di importazione che ricevono una remunerazione (*terminal due*) inferiore ai costi sostenuti per la consegna. Ciò è possibile, naturalmente, solo per oggetti di piccola dimensione e peso, che possono viaggiare in un invio postale e che, come si è visto, rappresentano circa l'80% dei beni venduti *on-line*. In effetti, più della metà degli invii transfrontalieri in entrata è costituito da servizi di corrispondenza tradizionale (cfr. Figura 4.7).

---

<sup>63</sup> Si osserva che Asendia è presente solo nel mercato *inbound* mentre gli altri operatori sono presenti anche in quello *outbound*.

**Figura 6.7 – Consegne transfrontaliere di pacchi *e-commerce deferred* nel quadriennio, ricavi totali (milioni di euro) e QM per operatore (%)**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

**Tabella 6.2 – Indice HHI nel mercato pacchi *e-commerce deferred* transfrontalieri**

	2016	2017	2018	2019
Ricavi	3.647,1	3.498,0	3.732,7	3.563,5

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

152. Sebbene l'indice di concentrazione nel 2019 sia più basso di quello del 2016, nel periodo considerato l'andamento è altalenante.

153. PI detiene una quota di mercato superiore al 50%. Questo livello della quota di mercato è certamente riconducibile in parte al meccanismo delle *terminal dues*, cioè al fatto che molti servizi di corrispondenza tradizionali sono considerati pacchi in quanto contengono beni. Per questo tipo di invii le *terminal dues* sono inferiori al costo nazionale di consegna,<sup>64</sup> quindi, sebbene la quota di PI risulti elevata, si tratta di ricavi che non consentono a PI di coprire i relativi costi.

<sup>64</sup> Si veda WIK, 2019, cit.

### *Presenza di barriere all'ingresso*

154. Per operare nel mercato transfrontaliero si deve o possedere una rete transfrontaliera o stipulare degli accordi con operatori esteri (come gli accordi tra *incumbent* di cui beneficia PI). Gli operatori transnazionali (es. *global integrator* o operatori paneuropei) sono gli unici in grado di effettuare l'intera catena del servizio. Gli altri operatori, nazionali o sub-nazionali, operano in questo mercato solo se hanno sottoscritto un accordo con almeno un altro operatore non nazionale. La necessità di stipulare accordi internazionali per effettuare consegne all'estero può costituire una barriera all'ingresso per gli operatori che non sono dotati di una rete transfrontaliera. Come si è visto, il sistema UPU introduce alcune distorsioni nel mercato a discapito degli operatori che non possono aderirvi.

### *Valutazione del livello di concorrenza nel mercato delle consegne di pacchi transfrontaliere*

155. Dall'analisi degli indicatori svolta nei paragrafi precedenti risulta che la posizione di PI nel mercato è verosimilmente riconducibile alla vigenza dello schema tariffario UPU che non consente a PI di realizzare profitti nonostante il livello elevato della quota di mercato. Il sistema tariffario UPU introduce anche distorsioni a discapito degli altri operatori tanto è vero che al momento è in corso un dibattito circa l'apertura dell'UPU a tutti gli operatori postali.

156. Gli accordi per gli scambi di invii postali tra paesi, e quindi eventuali iniziative per rimuovere le barriere, sono negoziati in ambito UPU e la decisione finale sulla posizione che l'Italia deve assumere in tale sede è definita dal Governo e dal fornitore del servizio universale. Solo di recente, grazie alla modifica apportata al contratto di programma, l'Autorità è stata coinvolta con un ruolo consultivo nella definizione degli orientamenti da rappresentare in sede decisionale.

## **6.5.3 Mercato delle consegne espresse dei pacchi *e-commerce* in ambito nazionale**

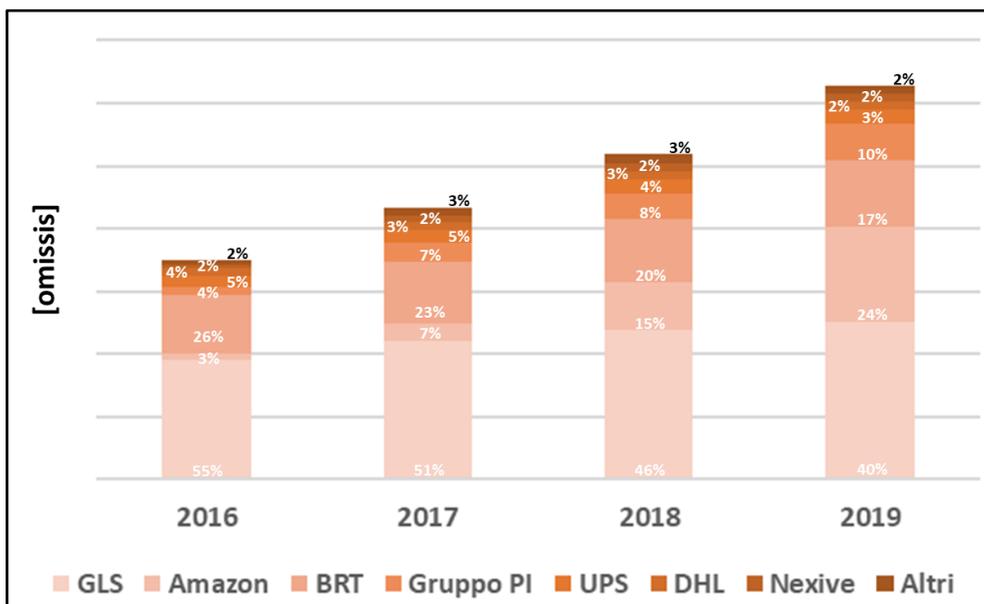
### *Livello ed andamento delle quote di mercato*

157. Il mercato delle consegne espresse di pacchi *e-commerce* in ambito nazionale comprende i servizi offerti dai corrieri e dagli operatori postali. Le consegne espresse prevalgono nettamente su quelle *deferred*, rappresentando l'84% del mercato delle consegne *e-commerce* in ambito nazionale in volumi e il 90% in ricavi; nel periodo considerato le consegne espresse sono cresciute del 37% in volumi e del 21% in ricavi (Figura 4.3 e Figura 4.4).

158. Le figure seguenti mostrano l'andamento del mercato e le quote degli operatori nel periodo 2016-2019 in ricavi. Rispetto al mercato delle consegne *e-commerce deferred*, il grado di concentrazione è minore essendo presenti più operatori con quote di

mercato significative; in analogia con il mercato *deferred*, si osserva la crescita di Amazon che in soli quattro anni è diventato il secondo operatore del mercato, vedendo la propria quota passare dal 3% al 24%. La crescita della quota di Amazon è a discapito della quota dei due principali operatori, GLS e BRT, che nello stesso di tempo si riduce sensibilmente. La quota del Gruppo PI non è altrettanto significativa come quella del mercato *deferred* ma cresce comunque di 6 punti percentuali dal 4% al 10%.

**Figura 6.8 – Consegne nazionali di pacchi e-commerce espresse nel quadriennio, ricavi totali (milioni di euro) e QM per operatore (%)**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

159. L'indice di concentrazione, riportato nella tabella che segue, si riduce progressivamente nel periodo considerato. Come nel caso delle consegne nazionali *deferred* l'andamento dell'indice è riconducibile alla *performance* di Amazon. Inoltre, il grado di concentrazione è nel complesso inferiore a quello registrato per il mercato delle consegne *e-commerce* nazionali *deferred*.

**Tabella 6.3 – Indice HHI nel mercato pacchi e-commerce nazionali espressi**

	2016	2017	2018	2019
<b>Ricavi</b>	3.760,9	3.248,4	2.817,5	2.581,3

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

#### *Contropotere di acquisto e Integrazione verticale*

160. Per quanto riguarda il contropotere di acquisto e l'integrazione verticale valgono le stesse considerazioni svolte per il mercato *e-commerce deferred*.

### *Controllo di infrastrutture postali difficilmente duplicabili*

161. Tutti gli operatori presenti sul mercato delle consegne *e-commerce* espresse hanno dichiarato di essere in grado di raggiungere con rete proprietaria qualunque punto del territorio nazionale, con poche eccezioni (es. isole, aree montane dove l'operatore non è in grado di assicurare la consegna in J+1). Inoltre, gli operatori hanno anche stipulato accordi di integrazione delle reti per raggiungere una copertura più estesa o una maggiore capillarità.

162. Non vi sono, dunque, problemi concorrenziali legati al controllo di infrastrutture postali difficilmente duplicabili.

### *Barriere all'ingresso*

163. Tutti gli operatori oggetto della presente analisi forniscono servizi espressi (in modo esclusivo o insieme ai servizi *deferred*).<sup>65</sup> Come si è detto, la fornitura di servizi espressi per la consegna dei pacchi richiede una dotazione infrastrutturale specifica, più onerosa di quella necessaria per fornire servizi *deferred*. Ciò può costituire una barriera all'ingresso per i nuovi entranti: ad esempio, per un operatore postale tradizionale che voglia utilizzare la rete di recapito della corrispondenza per consegnare pacchi, la consegna espressa potrebbe essere fuori portata, a differenza della consegna *deferred*.

164. Non vi sono, invece, barriere all'ingresso di tipo normativo in quanto gli obblighi da rispettare per l'esercizio dell'attività "sono adeguati e non eccessivamente gravosi".<sup>66</sup> per entrare nel mercato è necessario dotarsi soltanto del titolo abilitativo presentando la richiesta al Ministero dello Sviluppo Economico a fronte della corresponsione di un contributo di ammontare non elevato.

### *Valutazione del livello di concorrenza nel mercato nazionale delle consegne espresse di pacchi e-commerce*

165. Il grado di concentrazione del mercato delle consegne espresse per l'*e-commerce* è inferiore a quello del mercato *deferred*: l'indice HHI è più basso; inoltre, nessun operatore ha una quota che supera la soglia del 50% utilizzata in ambito europeo per far scattare la presunzione di potere di mercato; infine, vi sono quattro operatori con una quota, in volumi, non inferiore al 10% (nel mercato delle consegne *deferred* sono solo due).

---

<sup>65</sup> L'unica eccezione è rappresentata da Hermes che fornisce solo servizi *deferred*.

<sup>66</sup> Sentenza del 31 maggio 2018 della Corte di giustizia, nelle cause riunite C-259/16 e C-260/16, e le conclusioni dell'Avvocato generale richiamate nella sentenza, in particolare il paragrafo 67.

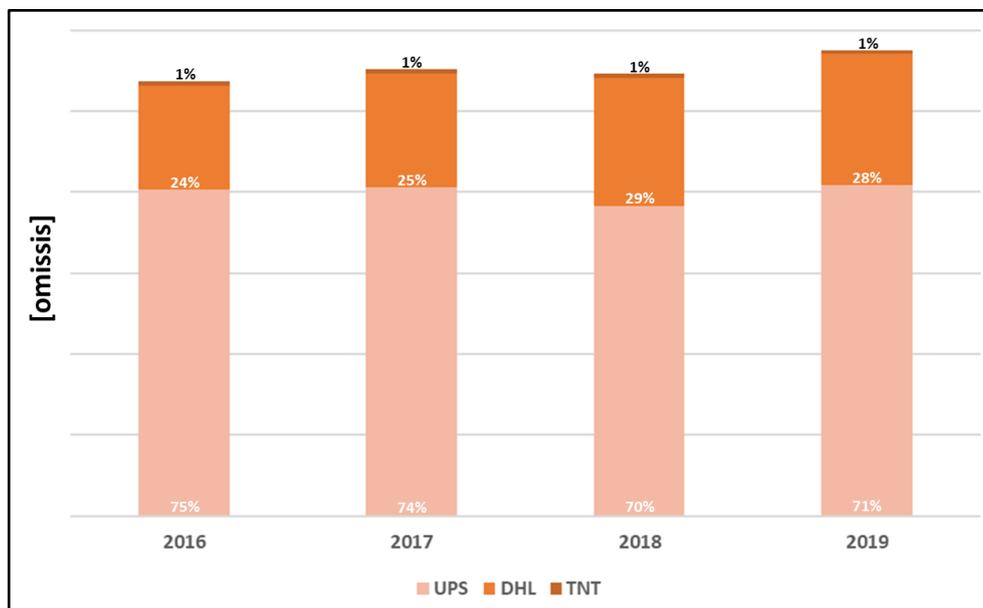
166. Sebbene ad oggi non sussistono le condizioni per individuare un operatore con significativo potere di mercato, è comunque necessaria un'attività di attento monitoraggio da parte dell'Autorità. Si devono, infatti, considerare tutte le informazioni pertinenti disponibili sulle caratteristiche di questo mercato e le sue le caratteristiche strutturali, quali la sua rapida evoluzione e l'altrettanto rapido aumento della quota di mercato di Amazon nell'arco di tempo considerato. Aspetto questo che, se allo stato dimostra l'assenza di barriere all'ingresso e la competitività del mercato, in una visione prospettica, deve essere valutato alla luce dei comportamenti tenuti dall'operatore in altri contesti di mercato e della sua capacità di sfruttare vantaggio competitivo che le deriva dall'integrazione verticale e dal contropotere di acquisto.

#### **6.5.4 Mercato delle consegne espresse di pacchi *e-commerce* in ambito transfrontaliero**

##### *Livello ed andamento delle quote di mercato*

167. Nel mercato transfrontaliero delle consegne *e-commerce* espresse sono attivi prevalentemente i corrieri UPS, DHL e TNT; UPS ha una quota di poco superiore al 70%. Si tratta, dunque, di pochi operatori di dimensioni medio-grandi a conferma del fatto che il grado di concentrazione dei mercati della consegna pacchi aumenta spostandosi da una dimensione locale a una dimensione internazionale (cfr. par. 25). L'indice HHI infatti risulta molto elevato.

**Figura 6.9 – Consegne transfrontaliere di pacchi *e-commerce* espresse nel quadriennio, ricavi totali (milioni di euro) e QM per operatore (%)**



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

**Tabella 6.4 – Indice HHI nel mercato dei pacchi *e-commerce* espressi transfrontalieri**

	2016	2017	2018	2019
Ricavi	6.202,2	6.068,3	5.760,2	5.836,1

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

### *Barriere all'ingresso*

168. Come nel caso del mercato transfrontaliero *deferred*, per operare nel mercato transfrontaliero espresso si deve o possedere una rete transfrontaliera veloce o stipulare accordi con operatori esteri. Gli operatori transnazionali (es. *global integrator* o operatori paneuropei) sono gli unici in grado di effettuare l'intera catena del servizio mentre gli altri operatori necessitano di stipulare accordi con gli operatori esteri.

### *Valutazione del livello di concorrenza nel mercato nazionale delle consegne espresse di pacchi *e-commerce**

169. L'elevato grado di concentrazione del mercato è riconducibile al fatto che per poter fornire servizi espressi a livello internazionale è necessario disporre di una rete transfrontaliera veloce (es. flotta aerea) di cui sono dotati solo i *global integrator*, oppure aver stipulato accordi internazionali con altri operatori.

170. La quota detenuta da UPS (71%) è al di sopra del livello che - secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia ed una prassi consolidata della Commissione europea - è tale da far scattare la presunzione di potere di mercato.<sup>67</sup> Seppure in riduzione tra il 2016 ed il 2019, la quota di mercato di UPS si è mantenuta ad un livello molto elevato per tutto il periodo di osservazione.

171. In teoria, dunque, si dovrebbe concludere che UPS detiene significativo potere di mercato nel mercato delle consegne transnazionali espresse. Si osserva, tuttavia, che, oltre a non esservi altri indicatori che confermano questa conclusione, il mercato delle consegne transnazionali espresse è, come noto, un oligopolio ristretto in quanto sono pochi gli operatori dotati dell'infrastruttura necessaria per operarvi. Come spiegato nei paragrafi precedenti il mercato delle consegne diventa sempre più concentrato nel passare da un ambito locale ad un ambito transnazionale.

172. A ciò si aggiunga che, sia su questo mercato sia su quello *deferred*, è già intervenuta di recente l'Unione europea, con il regolamento (UE) sui pacchi transfrontalieri che, al fine di migliorare il funzionamento di questi servizi e aumentare la fiducia dei consumatori nel commercio elettronico transfrontaliero, per la prima volta ha imposto una maggiore trasparenza tariffaria che consente di individuare le tariffe "irragionevolmente elevate" e di ridurre quelle differenze tariffarie che appaiono del tutto ingiustificate.<sup>68</sup> Uno degli obiettivi del regolamento (considerando 36) è, in particolare, quello di incoraggiare la concorrenza attraverso la definizione di alcuni principi in materia di servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi. Sotto tale profilo sarà fondamentale la relazione che a breve la Commissione dovrà presentare al Parlamento, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo. La prima relazione della Commissione conterrà una valutazione sull'applicazione e sull'attuazione del regolamento, corredata se necessario di una proposta legislativa di riesame.

173. L'applicazione del regolamento, inoltre, ha già consentito all'Autorità di raccogliere, a partire dal 2019, informazioni complete sui prezzi dei servizi

---

<sup>67</sup> Comunicazione della Commissione, 2018/C 159/0, "Orientamenti per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del quadro normativo dell'UE per le reti e i servizi di comunicazione elettronica", par. 55: "*In base a una giurisprudenza consolidata, la detenzione di quote di mercato estremamente elevate - superiori al 50 % - da parte di un'impresa per un certo tempo è di per sé, salvo situazioni eccezionali, una prova dell'esistenza di una posizione dominante (50). L'esperienza indica che quanto più elevata è la quota di mercato e quanto più lungo il periodo di tempo in cui viene detenuta, tanto più è probabile che costituisca un'importante indicazione preliminare del significativo potere di mercato*".

<sup>68</sup> Regolamento (UE) 2018/644, art. 1, paragrafo 1, lettera b).

transfrontalieri praticati da tutti gli operatori.<sup>69</sup> La raccolta informazioni è su base annuale per cui già l'anno prossimo l'Autorità avrà a disposizione i dati sull'andamento dei prezzi in un arco temporale ben più significativo che potranno essere utilizzati come ulteriore elemento di valutazione dell'esistenza di eventuali impedimenti all'effettivo dispiegarsi della concorrenza.

---

<sup>69</sup> La raccolta di tali informazioni è stata propedeutica alla pubblicazione on line da parte della Commissione europea del comparatore dei prezzi di spedizione dei pacchi transfrontalieri, una pagina *web* per migliorare la trasparenza e facilitare la spedizione dei pacchi in Europa. Sulla base di tali informazioni è stato redatto un report per la Commissione contenente la valutazione dell'abbordabilità dei prezzi dei servizi di consegna transfrontalieri. La Commissione ha, altresì, invitato le ANR a contribuire alla divulgazione del comparatore prezzi; pertanto, il comparatore prezzi è stato pubblicato in italiano sul sito web dell'Agcom, in data 5 dicembre 2019, ed è stato diffuso su diversi canali social.

## 7 CONCLUSIONI

174. L'analisi svolta rappresenta una tappa intermedia, un “*interim report*”. Nell'ambito della presente istruttoria, il cui termine conclusivo è stato prorogato con la delibera di approvazione, saranno svolti ulteriori approfondimenti, sulla base dei risultati raggiunti, per valutare la persistenza di posizioni dominanti, la natura strutturale dei mutamenti nelle dinamiche concorrenziali, nonché il costo sociale del vantaggio competitivo, ove realizzato attraverso leve non replicabili (ad esempio sui contratti con fornitori e lavoratori) da concorrenti a valle, anche al fine di valutare l'opportunità di introdurre eventuali specifici obblighi in capo agli operatori che detengono significativo e durevole potere di mercato, al fine di promuovere assetti maggiormente concorrenziali.

175. Dall'analisi emerge in sintesi quanto segue:

- il mercato delle consegne C2X è un mercato in cui il ruolo di Poste Italiane è preponderante (68%) anche in ragione della natura di operatore storico e di fornitore del servizio universale; PI, infatti, si avvale della rete di accettazione per la fornitura di questo tipo di servizi. Nell'arco di tempo considerato il mercato mostra una crescita sostenuta, probabilmente per effetto dei resi dell'*e-commerce*, ma rimane marginale nel mercato complessivo dei servizi di consegna pacchi (3% in volumi e 2% in ricavi). Circa tre quarti dei servizi pacchi forniti da PI su questo mercato rientrano nel servizio universale. I prezzi di questi servizi saranno, pertanto, oggetto di valutazione da parte l'Autorità nell'ambito del procedimento in corso relativo all'analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza e alla determinazione delle tariffe massime di tutti i servizi postali universali;
- il mercato delle consegne B2B ha rappresentato tradizionalmente il *core business* dei corrieri. Si tratta di un mercato che, nell'arco di tempo considerato, cresce ad un tasso medio annuo del 5% in volumi e del 6% in ricavi e continua ad essere caratterizzato da una struttura competitiva equilibrata con la presenza di un numero congruo di operatori (più di sei) e un livello di concentrazione basso;
- Il mercato delle consegne B2C *e-commerce* è quello che ha subito le maggiori trasformazioni negli ultimi anni, dunque ha dinamiche specifiche che lo differenziano dagli altri mercati tradizionali (B2B e C2X). Negli ultimi anni il mercato è cresciuto ad un tasso medio annuo del 30% in volumi e 18% in ricavi e ha visto l'ingresso di nuovi operatori tra i quali Amazon.
- Dal momento che il mercato B2C è quello che ha subito le maggiori trasformazioni negli ultimi anni l'analisi si è concentrata in questo mercato che è stato suddiviso in mercato B2C nazionale e transfrontaliero, suddivisi in *deferred* ed espresso.

176. Per quanto riguarda consegne B2C in ambito nazionale, dall'analisi è emerso che la presenza di Amazon ha influenzato significativamente le dinamiche competitive di questo mercato: Amazon in soli quattro anni è diventato il primo operatore nel mercato delle consegne *e-commerce* nazionali *deferred* ed il secondo operatore in quelle espresse. La *performance* di Amazon è senza dubbio riconducibile al vantaggio competitivo che trae, dal lato dell'offerta, dall'integrazione verticale e, dal lato della domanda, dal contropotere di acquisto di cui gode in qualità di acquirente di servizi di consegna.

177. Vi è, quindi, la possibilità che Amazon in futuro possa essere l'unico operatore in grado di avvantaggiarsi del potenziale di crescita del mercato delle consegne di pacchi derivante dallo sviluppo dell'*e-commerce*, con un effetto negativo sulla concorrenzialità del mercato e, quindi, sulla qualità dei servizi. Questa possibilità trova conferma nei dati relativi ai primi quattro mesi del 2020: Amazon è l'operatore del mercato B2C che è cresciuto maggiormente su base annuale anche, ma non solo, per effetto dell'emergenza Codiv-19. Nel primo quadrimestre di quest'anno, rispetto allo stesso periodo del 2019, sia i ricavi sia i volumi di Amazon hanno registrato aumenti superiori al 70% (rispettivamente del 73% e 76%), nettamente superiori agli aumenti annui medi registrati dagli altri operatori che effettuano consegne *e-commerce* nazionali, pari al 4,4% per i ricavi e al 12% per i volumi.

178. Per queste ragioni si deve concludere che Amazon detiene un significativo potere di mercato nei mercati delle consegne B2C *deferred* e nella prosecuzione della presente istruttoria l'Autorità si riserva di valutare l'introduzione di eventuali obblighi specifici, in virtù dell'obiettivo di promozione della concorrenza verso il quale deve essere indirizzata la propria attività e in ragione dei poteri ad essa conferiti di vigilare sul corretto funzionamento del mercato per accertare la sussistenza di situazioni anomale o distorsive.

179. Per quanto riguarda i mercati transfrontalieri, l'Autorità ha riscontrato l'esistenza di barriere all'ingresso rappresentate dalla necessità di disporre di una rete transfrontaliera o di stipulare accordi con operatori esteri. Gli operatori transnazionali (es. *global integrator* o operatori paneuropei) sono gli unici in grado di effettuare l'intera catena del servizio mentre gli altri operatori necessitano di stipulare accordi con gli operatori esteri. In particolare, l'analisi ha mostrato che:

- nel mercato delle consegne transfrontaliere *deferred* PI detiene una quota di mercato superiore al 50% verosimilmente riconducibile alla vigenza dello schema tariffario UPU che non le consente di realizzare profitti nonostante il livello elevato della quota di mercato;
- nel mercato delle consegne transfrontaliere espresse UPS detiene una quota di mercato tale da far presumere che detenga significativo potere di mercato. L'Autorità, tuttavia, ritiene opportuno, allo stato, continuare a monitorare il mercato per verificare che non sussistano impedimenti all'effettivo dispiegarsi della concorrenza. Ciò appare giustificato, non solo per l'assenza di altri

indicatori significativi, ma soprattutto per la considerazione che, nell'ambito del recente regolamento sui servizi di consegna, il settore dei servizi transfrontalieri è oggetto di una specifica disciplina e che l'obiettivo di promuovere migliori servizi in questo settore indubbiamente si presta ad essere meglio conseguito a livello di Unione europea, con la conseguenza che le autorità nazionali di regolamentazione dovranno tenere conto delle valutazioni, di prossima definizione, sull'attuazione e sull'applicazione del regolamento e su eventuali iniziative di riesame.

180. Tutto ciò premesso l'Autorità osserva che, essendo il mercato delle consegne in rapida evoluzione, oltre alla valutazione dell'introduzione di eventuali obblighi in capo agli operatori che detengono un significativo potere di mercato, è comunque necessario un costante e puntuale monitoraggio di tutte le dinamiche ad esso interne, in particolare dei fattori che maggiormente incidono sulla capacità competitiva degli operatori, quali le condizioni contrattuali applicate e la qualità dei servizi offerti.

181. Sugli obblighi, di natura prettamente regolamentare e di applicazione generalizzata, che i titolari di autorizzazione devono rispettare è necessaria qualche ulteriore precisazione. Il fattore lavoro è fondamentale nel settore postale e il relativo costo ha un rilievo decisivo se solo si pensa alla possibilità di alterare il gioco concorrenziale attraverso l'applicazione da parte di alcuni operatori di contrattazioni differenziate e non omogenee rispetto a quelle ordinariamente e storicamente applicate nel settore.

182. Il tema è molto importante, ma non è nuovo, perché era stato già sollevato, oltre dieci anni fa, in sede di approvazione dell'ultima modifica alla direttiva postale che ha completato il processo di liberalizzazione. In quell'occasione il tema delle condizioni di lavoro era stato affrontato non solo sotto il profilo delle tutele per i dipendenti e degli effetti sociali della liberalizzazione, ma anche in relazione alla possibile incidenza sullo sviluppo competitivo del mercato. La maggiore attenzione a questo secondo profilo ha portato ad una accentuazione del pericolo derivante dall'applicazione da parte degli operatori di condizioni di lavoro non omogenee in grado di creare situazioni di concorrenza sleale.<sup>70</sup>

183. Nella normativa nazionale, sia a livello primario che regolamentare, il rispetto delle condizioni di lavoro previste sia dalla legislazione nazionale sia dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento vigenti nel settore postale, rappresenta un elemento fondamentale: un requisito per il rilascio e un obbligo da rispettare nell'esercizio

---

<sup>70</sup> Il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale previsti dalla legge, dai regolamenti o dalle disposizioni amministrative e/o dagli accordi collettivi è specificamente contemplato nella posizione comune del Parlamento europeo e del Consiglio nella modifica della direttiva 97/67 apportata dalla direttiva 2008/6.

dell'attività. È un obbligo che dovrebbe essere presidiato con più adeguate previsioni normative. Sono evidenti le incertezze che hanno limitato l'effettiva esigibilità e la verifica in concreto dell'adempimento di tale obbligo. Accanto a possibili sovrapposizioni con i poteri di vigilanza attribuiti al Ministero del lavoro, sono note le questioni sollevate, ma ora definitivamente risolte, sull'applicabilità della normativa postale ad alcune categorie di operatori<sup>71</sup>. L'applicazione delle previsioni della normativa postale in materia di condizioni è poi condizionata alla soluzione di altre questioni, di carattere più generale ma ugualmente dibattute, relative, ad esempio, alla corretta definizione del concetto di contrattazione "di riferimento". Interrogativo che appare particolarmente complesso nel settore in esame, caratterizzato dalla contiguità con quello della logistica e del trasporto, all'interno del quale, inoltre, le mansioni del personale possono essere nettamente differenziate e richiedere tutele e garanzie specifiche: così, ad esempio, tra unità impiegate nell'attività di smistamento all'interno delle strutture e personale impegnato nella fase del recapito o del trasporto, inteso in senso lato.

184. In questo quadro, fermo restando che i poteri di vigilanza sull'effettivo e concreto rispetto delle condizioni di lavoro spettano al Ministero del lavoro e alle sue articolazioni periferiche, è compito dell'Autorità verificare "a monte", al fine di salvaguardare lo sviluppo concorrenziale del settore, che sia soddisfatto quantomeno il presupposto fondamentale, vale a dire l'applicazione da parte dell'operatore al personale di un "contrattato collettivo nazionale di lavoro di riferimento vigente nel settore postale".

185. Per rendere efficace tale verifica è necessario che sia specificato, anche attraverso l'interlocuzione con tutti i soggetti interessati e nelle sedi appropriate, il parametro di riferimento, vale a dire che sia individuata, attraverso l'esame delle condizioni previste, la categoria dei contratti che possano considerarsi "di riferimento" e afferenti "al settore postale". Al di là dell'ipotesi di utilizzo di tipologie di contrattazione chiaramente inadeguate, perché sicuramente non afferenti in alcun modo al settore postale, o non ricadenti nella categoria delle contrattazioni applicabili come sopra individuata, l'ulteriore problema di inquadramento che si può manifestare riguarda le imprese attive anche in settori contigui o che prevedono cicli di lavorazione, e conseguentemente mansioni del personale, nettamente differenziate. Per tali motivi l'Autorità intende proporre ai Ministeri competenti, ed in primo luogo al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di avviare un approfondimento su tali temi attraverso incontri tecnici aperti alla partecipazione delle organizzazioni sindacali e datoriali interessate.

186. In conclusione, in materia di rispetto delle condizioni di lavoro è evidente la necessità di previsioni, e non solo a livello regolamentare, meglio definite, certe, e in grado di rendere efficace la sorveglianza regolamentare e che, quindi, possano avere una

---

<sup>71</sup> Vedi questioni sollevate nelle cause C-259/16 e 260/16.

duplice valenza perché idonee sia a scongiurare il pericolo di pratiche di concorrenza sleale tra gli operatori, derivanti dall'applicazione delle varie forme di “*dumping*” contrattuale, sia ad offrire adeguate ed effettive garanzie ai lavoratori.

187. Si ritiene altresì opportuno aumentare il livello di sorveglianza sulle condizioni di fornitura dei servizi per avere una corretta visione del mercato e per rendere più trasparenti le offerte a vantaggio degli utenti.

188. Un più efficace controllo del mercato e un maggior livello di sorveglianza regolamentare in ambito nazionale sono sicuramente ammissibili alla luce delle previsioni del regolamento (UE) che fissano requisiti minimi e consentono di mantenere o introdurre misure supplementari, necessarie e proporzionate. È, quindi, possibile intervenire sull'attuale quadro regolamentare nazionale, attraverso appositi procedimenti, per adeguare all'attuale contesto e rendere più efficace la regolamentazione vigente in materia di:

- trasparenza delle condizioni tecniche ed economiche delle offerte rivolte al pubblico (incluse quelle formulate per i grandi clienti) sufficientemente disaggregate sulla base della tipologia di servizio;
- requisiti ed obblighi richiesti ai titolari di autorizzazione in modo da renderli conformi e adeguati allo sviluppo registrato nel settore, alle concrete modalità di gestione del servizio e organizzazione della rete (aggiornamento delle definizioni).
- criteri per incentivare l'utilizzo degli armadietti automatici, aumentare la copertura delle reti di *lockers* e favorire un uso efficiente di tali reti (l'istruttoria è stata già avviata considerata data la rilevanza del tema nel contesto emergenziale);

189. Ulteriori iniziative possono essere assunte nell'esercizio dei poteri di segnalazione attribuiti all'Autorità, in particolare proporre interventi di revisione della vigente normativa in materia di sanzioni amministrative nell'ambito del settore postale con l'obiettivo di perseguire un'effettiva deterrenza generale e specifica; per le violazioni più gravi, nello specifico, come già segnalato<sup>72</sup>, un intervento volto ad aumentare i minimi edittali o ad escludere il ricorso al beneficio del pagamento in misura ridotta.

---

<sup>72</sup> Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1, della legge 31 luglio 1997, n. 249, in merito al sistema sanzionatorio di competenza dell'Autorità nel settore dei servizi postali (Segnalazione del 4 febbraio 2015).