

Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS

Schema di provvedimento

ANALISI DEL MERCATO DEI SERVIZI DI CONSEGNA DEI PACCHI

Indice

1	INTRODUZIONE.....	4
1.1	L'ACQUISIZIONE DEI DATI	7
2	IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO	10
2.1	DISPOSIZIONI RELATIVE AI PACCHI CONTENUTE NELLA NORMATIVA EUROPEA	10
2.1.1	<i>La Direttiva europea</i>	10
2.1.2	<i>Regolamento pacchi</i>	10
2.1.3	<i>Evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia</i>	14
2.2	DISPOSIZIONI RELATIVE AI PACCHI CONTENUTE NELLA NORMATIVA NAZIONALE	16
2.2.1	<i>Il decreto legislativo di recepimento della direttiva postale</i>	16
2.2.2	<i>La regolamentazione dell'Autorità applicabile ai servizi di corriere espresso</i>	16
2.3	LA NORMATIVA PER I PACCHI TRANSNAZIONALI	17
2.3.1	<i>IVA ed abolizione della de minimis rule</i>	17
2.3.2	<i>Dogane</i>	18
3	I SERVIZI DI CONSEGNA DEI PACCHI.....	20
3.1	ANDAMENTO DEL MERCATO PACCHI A LIVELLO MONDIALE ED EUROPEO	20
3.2	EFFETTI DELLO SVILUPPO DELL'E-COMMERCE SUL MERCATO POSTALE	22
3.3	GLI ACCORDI IN AMBITO UPU	25
4	IL MERCATO ITALIANO DEI SERVIZI DI CONSEGNA PACCHI.....	27
4.1	I VOLUMI ED I RICAVI DEL MERCATO ITALIANO DEI SERVIZI DI CONSEGNA PACCHI	27
4.2	I SOGGETTI ATTIVI DAL LATO DELL'OFFERTA	30
4.3	I SERVIZI OFFERTI	34
4.4	LE INFRASTRUTTURE DEGLI OPERATORI POSTALI	38
4.5	I SOGGETTI ATTIVI DAL LATO DELLA DOMANDA	41
5	LA DEFINIZIONE DEI MERCATI RILEVANTI	43
5.1	INTRODUZIONE	43
5.2	MERCATI MERCEOLOGICI RILEVANTI.....	43
5.2.1	<i>Mercati business/privati</i>	43
5.2.2	<i>Mercati nazionali/transfrontalieri</i>	44

5.2.3	<i>Mercati servizio universale/servizi deferred</i>	45
5.2.4	<i>Mercati consegne deferred e espresse</i>	47
5.2.5	<i>Mercati consegne espresse/ time definite</i>	48
5.3	MERCATI GEOGRAFICI RILEVANTI.....	49
5.4	CONCLUSIONI SULLA DEFINIZIONE DEI MERCATI:.....	50
 6 VALUTAZIONE DEL LIVELLO DI CONCORRENZA NEL MERCATO		
PACCHI		51
6.1	INTRODUZIONE	51
6.2	MERCATO NAZIONALE DELLE CONSEGNE DI PACCHI <i>DEFERRED</i>	53
6.3	MERCATO NAZIONALE DELLE CONSEGNE DI PACCHI ESPRESSE.....	58
6.4	MERCATO DELLE CONSEGNE DI PACCHI TRANSFRONTALIERE IN ENTRATA (DIRETTRICE <i>INBOUND</i>)	60
6.5	MERCATO DELLE CONSEGNE DI PACCHI TRANSFRONTALIERE IN USCITA (DIRETTRICE <i>OUTBOUND</i>)	63

INDICE DELLE FIGURE

Figura 3.1 – Andamento dei ricavi dell’industria postale a livello mondiale	20
Figura 3.2 – Andamento dei ricavi del mercato europeo dei pacchi.....	21
Figura 4.1 – Volumi e ricavi pacchi 2016-2018 (mln di invii, mln di euro).....	28
Figura 4.2 – Paesi di provenienza del traffico transfrontaliero, per volumi (migliaia di invii, 2018)	29
Figura 4.3 – Paesi di destinazione del traffico transfrontaliero, per volumi (migliaia di invii, 2018)	30
Figura 4.4 – Invii nazionali, <i>inbound</i> e <i>outbound</i> per fasce di peso – (2018, %)	35
Figura 4.5 – Volumi nazionali e transfrontalieri: ripartizione per tipologia di consegna (2018, %)	36
Figura 4.6 – Ripartizione dei volumi di pacchi consegnati in ambito nazionale per operatore per tipologia di consegna nel 2018.	37
Figura 4.7 – Ripartizione dei volumi di pacchi consegnati in ambito transfrontaliero per operatore per tipologia di consegna nel 2018.	38
Figura 4.8 – Punti di accettazione	41
Figura 5.1 – Ripartizione dei volumi di pacchi per operatore per tipologia di consegna, nazionale e transfrontaliera (2018).	44
Figura 6.1 – Mercato totale servizi di consegna pacchi - Quote % in volumi	52
Figura 6.2 – Mercato servizi di consegna pacchi nazionali “deferred” - Quote % in volumi (rosso) e ricavi (blu)	54
Figura 6.3 – Quote mercato consegne espresso nazionale (volumi e ricavi)	59
Figura 6.4 – Mercato servizi di consegna pacchi <i>inbound</i> - Quote % in volumi (rosso) e ricavi (blu)	61
Figura 6.5 – Mercato servizi di consegna pacchi <i>outbound</i> - Quote % in volumi (rosso) e ricavi (blu)	63

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 4.1 – Reti PuDo in Italia (2018).....	40
Tabella 5.1 – Caratteristiche delle offerte universale e <i>deferred</i> disponibili	46
Tabella 6.1 – Indice HHI nel mercato servizi di consegna pacchi nazionali “ <i>deferred</i> ”	55
Tabella 6.2 – Indice HHI nel mercato servizi di consegna pacchi nazionali espressa	59
Tabella 6.3 – Indice HHI nel mercato dei pacchi <i>inbound</i>	61
Tabella 6.4 – Indice HHI nel mercato dei pacchi <i>outbound</i>	64

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.

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, 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 e, in molti paesi, hanno iniziato a fornire (in proprio o attraverso società delegate) i servizi di consegna dei pacchi al cliente finale.

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 uno dei paesi europei con la più bassa spesa pro-capite per acquisti *on-line* e che è attesa una crescita significativa del settore 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 in futuro, gli assetti competitivi.

6. Alla luce dei suddetti cambiamenti, l'Autorità ha deciso di svolgere un'apposita analisi statica e dinamica (con un orizzonte temporale triennale) del mercato della consegna dei pacchi che, sulla base delle definizioni di pacco postale contenute nel recente regolamento (UE) 2018/644:

- individui i soggetti attivi dal lato della domanda e dell'offerta;
- definisca il mercato/i mercati rilevanti ai fini della regolamentazione;

- analizzi l'impatto del commercio elettronico e il ruolo delle piattaforme di vendita *on-line* e delle imprese di logistica nella struttura di offerta e di domanda del mercato della consegna dei pacchi
- delinei chiaramente i confini tra piattaforme *on-line* che svolgono attività di sola intermediazione e piattaforme che offrono direttamente o indirettamente servizi di consegna pacchi;
- valuti il grado di concorrenzialità del mercato nazionale;
- valuti i *trade-off* in termini di efficienza organizzativa, benessere del consumatore e costi dei servizi coperti da obblighi di servizio universale, alla luce del crescente ruolo svolto dalle piattaforme di commercio *on-line*.

7. La presente analisi descrive il mercato nazionale dei servizi di consegna dei pacchi ed individua i mercati rilevanti ai fini della regolamentazione.

8. I risultati dell'analisi rappresenteranno il presupposto per valutare, con un procedimento successivo, l'eventuale introduzione di specifici obblighi in capo agli operatori che detengono significativo potere di mercato.

9. Dall'istruttoria fin qui condotta è comunque emersa l'esigenza di modificare l'attuale impianto regolamentare per adeguarlo alle esigenze degli utenti e alle dinamiche del settore al fine di promuovere la concorrenza nei mercati postali. Sono risultate poi evidenti alcune criticità di natura concorrenziale che riguardano il mercato in oggetto, in particolare:

- la presenza di una piattaforma *e-commerce* verticalmente integrata può costituire un limite allo sviluppo della concorrenza nei mercati delle consegne in ambito nazionale, in particolare per i servizi rivolti ai venditori *e-commerce*;
- la mancata osservanza degli obblighi derivanti dal titolo abilitativo da parte degli operatori, in particolare in tema di contratti di lavoro, può conferire un ingiusto vantaggio competitivo;

10. Trattandosi di un mercato in rapida evoluzione è necessario un costante e più puntuale monitoraggio delle dinamiche interne ad esso. Si ritiene opportuno, quindi, adeguare l'attuale impianto regolamentare aumentando 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.

11. 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 e, attraverso appositi procedimenti, modificare le norme vigenti 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).

12. Sugli obblighi che i titolari di autorizzazione devono rispettare è necessaria qualche ulteriore e specifica 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.

13. 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. 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.

14. 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 dell'attività.

15. 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.¹ L'applicazione delle previsioni della normativa postale in materia di condizioni di lavoro è poi condizionata alla soluzione di altre questioni, di carattere più generale ma ugualmente dibattute, relative, ad esempio, alla

¹ Vedi *infra*, sulle questioni sollevate nelle cause C-259/16 e 260/16.

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.

16. 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”.

17. Per rendere efficace tale verifica è necessario che sia specificato, anche attraverso l’interlocazione 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.

18. 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 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.

1.1 L’acquisizione dei dati

19. Le informazioni necessarie per svolgere la presente analisi sono state raccolte inviando ai principali operatori attivi sul mercato italiano della consegna dei pacchi una richiesta di informazioni di carattere qualitativo e quantitativo. L’Autorità si è avvalsa inoltre di altre informazioni, sempre di carattere sia quantitativo che qualitativo, attinte da fonti pubbliche.

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

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

21. 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, degli operatori che la compongono e del loro ruolo; per ciascun operatore, indicazione del nome, della sede legale, del titolo abilitativo e la specificazione della fase del servizio (raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione) ad esso affidata.

22. 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).

23. 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.

24. 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.).

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

26. Occorre evidenziare, infine, che, trattandosi della prima analisi di mercato dei servizi di consegna dei pacchi, la raccolta dei dati ha comportato delle difficoltà intrinseche. 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 di aggregare i dati del gruppo). Per tale motivo, talvolta, come sarà indicato, è stato necessario stimare i dati mancanti sulla base delle informazioni disponibili.

² 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.

27. 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*.

2 IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

2.1 Disposizioni relative ai pacchi contenute nella normativa europea

2.1.1 La Direttiva europea

28. La normativa fondamentale dell'Unione europea in materia di servizi postali – la direttiva 97/67/CE,³ di seguito anche la “direttiva” – appare prevalentemente incentrata sui servizi rientranti nel servizio universale e, in particolare, sui servizi di corrispondenza: ad essi sono, infatti, dedicate disposizioni più particolareggiate. È importante ricordare, tuttavia, che le ultime modifiche introdotte con la direttiva 2008/6 hanno significativamente mutato l'impianto originario per superare la concezione monopolistica e lasciare gradualmente spazio alla libera concorrenza e che gli obiettivi, i principi generali ed il campo di applicazione della direttiva non sono affatto circoscritti al servizio universale, ma riguardano la fornitura di tutti i servizi postali.

29. La mancanza di disposizioni più specifiche nella legislazione dell'Unione europea sui servizi di consegna dei pacchi ha consentito la coesistenza nelle normative nazionali di approcci differenti,⁴ sebbene non incompatibili con la direttiva 97/67/CE, che hanno dato luogo ad un livello di sorveglianza regolamentare giudicato inefficace, incoerente o inesistente e a notevoli differenze nelle competenze delle autorità nazionali in materia di controllo del mercato e di sorveglianza regolamentare sui fornitori di servizi di consegna pacchi.

30. L'applicazione non omogenea di principi della direttiva 97/67/CE al settore della consegna dei pacchi ha indotto il legislatore dell'Unione europea a introdurre misure volte a superare questa frammentazione normativa e a stabilire prescrizioni minime per conferire alle autorità nazionali opportuni poteri di controllo del mercato e di sorveglianza regolamentare dei fornitori di servizi, integrando le norme della direttiva 97/67/CE con disposizioni specifiche relative ai servizi di consegna dei pacchi.

2.1.2 Regolamento pacchi

31. Il Regolamento (UE) 2018/644, del 18 aprile 2018, sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi (di seguito Regolamento) rappresenta il punto di approdo di

³ Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, poi modificata dalla direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002 (relativa all' “...ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali...”) e dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008 (sul “...pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari”).

⁴ In particolare, in materia di sorveglianza regolamentare (spesso inefficace, incoerente o inesistente), di trasparenza delle tariffe e di quote-parti terminali applicabili, di valutazione dell'accessibilità economica delle tariffe di determinati servizi di consegna transfrontaliera e di un accesso trasparente e non discriminatorio a determinati servizi e/o infrastrutture di consegna transfrontaliera dei pacchi.

un percorso avviato dalla Commissione europea nel 2012 con la pubblicazione della Comunicazione sul commercio elettronico.⁵

32. Il Regolamento, entrato in vigore il 22 maggio 2018, non modifica ma integra le norme della direttiva relativamente ai servizi di consegna dei pacchi.⁶

33. Secondo la Commissione i prezzi elevati delle consegne transfrontaliere, insieme alla bassa qualità del servizio ed alla mancanza di informazioni, costituiscono una delle principali barriere allo sviluppo del commercio elettronico, in particolare per i consumatori e le piccole e medie imprese (PMI) che, per via dei ridotti volumi inviati, non hanno la possibilità di accedere agli sconti o ai prezzi contrattati individualmente. Il Regolamento persegue, dunque, la duplice finalità di migliorare il funzionamento dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi a favore degli utenti ed aumentare la fiducia dei consumatori nel commercio elettronico transfrontaliero attraverso una maggiore trasparenza tariffaria che consenta di individuare le tariffe “irragionevolmente elevate” e di ridurre quelle differenze tariffarie che appaiono del tutto ingiustificate.⁷

34. Gli obiettivi così delineati - definizione dei principi e delle norme necessari per migliorare la sorveglianza regolamentare, aumento della trasparenza tariffaria, definizione di alcuni principi in materia di servizi di consegna dei pacchi - non erano perseguibili in modo adeguato dai singoli Stati membri ma potevano essere realizzati in modo più efficace soltanto a livello di Unione europea. Per tale ragione, e in virtù del principio di sussidiarietà, la Commissione ha ritenuto opportuno scegliere lo strumento regolamentare.⁸

35. Il Regolamento si applica ai “fornitori di servizi di consegna dei pacchi”, intendendo come tali le imprese che forniscono uno o più dei servizi postali (raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione) aventi ad oggetto invii di spessore superiore a 20 mm e di peso non superiore a 31,5 kg. L’ambito soggettivo di applicazione del regolamento è dunque individuato attraverso un criterio sostanzialistico, incentrato sull’effettivo ed oggettivo svolgimento di attività qualificabili come fornitura del servizio

⁵ La Comunicazione della Commissione (COM(2011) 942 *final*) è stata seguita da altre iniziative sul tema quali la *Parcel Roadmap* (COM(2013) 886 *final*), la *Digital Single Market Strategy* (COM(2015) 192 *final*), la Risoluzione del Parlamento europeo del gennaio 2016 e la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del consiglio del maggio 2016 (SWD(2016) 166 *final*).

⁶ Dopo un biennio dall’entrata in vigore, e successivamente ogni tre anni, la Commissione presenta una relazione sull’applicazione e l’attuazione del Regolamento, e se necessario una proposta di riesame, valutando gli aspetti che sono specificamente indicati dall’art. 11 del regolamento.

⁷ La Commissione nella proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio ha osservato che i prezzi pubblicati dai fornitori del servizio universale per le consegne transfrontaliere sono da tre a cinque volte superiori ai corrispondenti prezzi per le consegne nazionali, anche se queste differenze non corrispondono ad analoghe differenze dei costi (ad esempio del lavoro) nel paese di destinazione.

⁸ Paragrafo 3.4. della relazione della Commissione: “*l’atto giuridico proposto ...permette inoltre un’azione rapida e riduce al minimo gli oneri amministrativi legati al recepimento per gli Stati membri evitando nel contempo qualsiasi ulteriore frammentazione normativa che potrebbe derivare da altri atti giuridici (ad esempio una direttiva)*”.

di consegna dei pacchi. Alla luce di tale criterio l'ambito di applicazione non è circoscritto ai modelli di impresa tradizionali ma è esteso ai modelli alternativi di impresa, incluse le piattaforme per il commercio elettronico⁹;

36. Il criterio di applicazione, così delineato, contempla solo due eccezioni. Il Regolamento non si applica alle imprese che soddisfano cumulativamente i seguenti tre requisiti: sono stabilite in un solo Stato membro, forniscono solo servizi nazionali di consegna nel quadro di un contratto di vendita e, nel quadro del contratto, consegnano personalmente i beni all'utente. Secondo i principi già giurisprudenziali ormai consolidati il regolamento non si applica, altresì, all'attività di solo trasporto, a meno che quest'ultima non sia svolta congiuntamente ad almeno una delle attività indiscutibilmente qualificabili come postali (raccolta, smistamento, distribuzione e recapito).

37. Alcuni contenuti rivestono particolare importanza sia ai fini della presente analisi, sia ai fini degli eventuali e successivi interventi regolamentari:

- il potenziamento della sorveglianza regolamentare affidata alle Autorità nazionali di regolamentazione (ANR) che devono raccogliere una serie di informazioni da tutti i fornitori di servizi di consegna transfrontaliera di pacchi, quindi sia gli FSU, sia tutti gli altri operatori che svolgono questo tipo di attività;^{10, 11}
- la trasparenza tariffaria: l'articolo 5 del Regolamento stabilisce che i fornitori di servizi di consegna dei pacchi devono trasmettere all'ANR dello Stato membro in cui sono stabiliti l'elenco pubblico delle tariffe unitarie per la consegna di invii postali nazionali e transfrontalieri;
- la valutazione dell'accessibilità delle tariffe: per i servizi rientranti nel perimetro dei servizi universali, l'art. 6 del Regolamento prevede che le ANR valutino che

⁹ Considerato n. 17 del regolamento: "I fornitori di servizi di consegna dei pacchi che utilizzano modelli di impresa alternativi, per esempio quelli che si avvalgono dell'economia collaborativa e delle piattaforme per il commercio elettronico, dovrebbero essere soggetti al presente regolamento laddove forniscano almeno una delle fasi del servizio di consegna postale.".

¹⁰ Gli oneri informativi di cui agli articoli 4 e 5 gravano, sugli operatori che, nell'anno di riferimento, hanno impiegato in media almeno 50 persone. Nel computo di tale limite le Autorità nazionali possono includere anche i lavoratori impiegati dai sub-appaltatori e, ove ciò sia giustificato dalle caratteristiche del mercato nazionale e sia necessario e proporzionato per assicurare la conformità al regolamento, possono estendere gli obblighi informativi anche ai fornitori che abbiano impiegato tra le 25 e le 49 persone nell'anno di riferimento.

¹¹ L'art. 4 del Regolamento ed il successivo Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1263 definiscono nel dettaglio le informazioni che i fornitori dei servizi di consegna pacchi devono trasmettere e le modalità per la loro trasmissione.

le relative tariffe siano fissate entro limiti ragionevoli e non risultino distoniche rispetto al livello di concorrenza nel mercato transfrontaliero interessato;^{12, 13}

- le informazioni ai consumatori: l'articolo 7 del Regolamento individua le informazioni che devono essere rese ai consumatori nell'ambito dei contratti di vendita di beni o servizi (soggetti alla direttiva 2011/83/EU) che prevedono la spedizione transfrontaliera di pacchi postali;
- il subappaltatore o subfornitore, vale a dire l'impresa che esegue una delle fasi del servizio (art. 2, punto 4), è elemento dell'ordinaria organizzazione del servizio perché concorre a svolgere il servizio riconducibile nel suo complesso al fornitore tenuto, quindi, a trasmettere tutte le informazioni essenziali sul servizio unitariamente considerato (condizioni, strumenti di tutela per gli utenti) (art. 4, comma 1);
- specifici oneri informativi sono imposti ai fornitori che hanno un maggior numero di addetti e, a tal fine, possono essere conteggiate anche le persone che, a qualsiasi titolo, sono impiegate dai subfornitori, così confermando una visione necessariamente unitaria dell'organizzazione del servizio.^{14, 15.}

¹² Allo scopo di semplificare tale verifica, nel dicembre del 2018 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione riguardante gli orientamenti sulla trasparenza e la valutazione delle tariffe per le consegne transfrontaliere di pacchi a norma del Regolamento (UE) 2018/644 basata sul documento ERG-P (18) 36 *"Input for the Commission's Guidance related to the Article 6 Assessment of cross-border single-piece parcel tariffs"*.

¹³ Questa disposizione integra quanto previsto dall'articolo 12 della direttiva 97/67/CE che stabilisce che gli Stati membri devono provvedere affinché le tariffe di ciascuno dei servizi rientranti nell'ambito della fornitura del servizio universale siano fissate nel rispetto dei criteri di ragionevolezza, trasparenza, non discriminazione e orientamento ai costi.

¹⁴ Considerato 20: *"[...]Data l'elevata intensità di manodopera del settore e al fine di limitare l'onere amministrativo per i piccoli fornitori di servizi di consegna dei pacchi attivi unicamente su un mercato nazionale o regionale, è opportuno applicare una soglia inferiore a 50 persone basata sul numero di persone che lavorano per il fornitore di servizi nell'anno civile precedente e che sono coinvolte nella fornitura di servizi di consegna dei pacchi nello Stato membro in cui è stabilito il fornitore, a meno che tale fornitore non sia stabilito in più di uno Stato membro. Tale soglia è in linea con la raccomandazione 2003/361/CE della Commissione (2), riflette la natura del settore ad alta intensità di manodopera e rispecchia gran parte del mercato dei servizi di consegna dei pacchi, specialmente nei paesi con bassi volumi di traffico di pacchi. Tale soglia dovrebbe includere, in particolare, le persone coinvolte nella fornitura di servizi di consegna dei pacchi, quali i lavoratori a tempo pieno, a tempo parziale e temporanei nonché gli autonomi che lavorano per il fornitore di tali servizi [...]"*.

¹⁵ Art 4, comma 6 *"I paragrafi da 1 a 5 non si applicano ai fornitori di servizi di consegna dei pacchi che, nell'anno civile precedente, hanno impiegato in media meno di 50 persone coinvolte nella fornitura di servizi di consegna dei pacchi nello Stato membro in cui sono stabiliti, a meno che non siano stabiliti in più di uno Stato membro. Le autorità nazionali di regolamentazione possono includere nella soglia di 50 persone quelle impiegate dai subappaltatori dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi."*

2.1.3 Evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia

38. La sentenza del 31 maggio 2018¹⁶ è di fondamentale importanza perché la Corte di giustizia, attraverso l'esame del quadro normativo e delle sue precedenti pronunce, ha chiarito definitivamente quale sia la corretta applicazione delle disposizioni della direttiva 97/67 al servizio di consegna dei pacchi. Le questioni erano state sollevate da imprese di autotrasporto e di corriere espresso e riguardavano il servizio di consegna dei pacchi. La sentenza ha un valore prevalentemente ricognitivo: le questioni sollevate sono state risolte non attraverso orientamenti innovativi ma, con un ulteriore sforzo argomentativo, riconducendo ad unità i contenuti di precedenti pronunce.¹⁷

39. È importante, dunque, ricordare in estrema sintesi che in precedenti pronunce la Corte aveva già considerato i corrieri espresso come prestatori di servizi postali;¹⁸ l'attività di questi ultimi, seppure specifica e nettamente differenziata dal servizio universale, doveva essere ricompresa nell'ambito del servizio postale in generale.

40. Successivamente, nel 2011 la Corte ha affrontato il tema della tutela degli utenti dei servizi di corriere espresso¹⁹ e ha precisato che la direttiva: a) ha la finalità, come si evince dall'art. 19, di rafforzare la tutela degli utenti di tutti i servizi postali (universali e non); b) si applica ai soggetti che svolgono anche solo una delle fasi in cui si articola la fornitura del servizio (non è necessario svolgere cumulativamente le varie fasi); c) tutela tutti gli utenti, consumatori e "utenti professionali",²⁰ senza operare distinzioni;

41. Più di recente, la Corte di Giustizia,²¹ chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione dell'articolo 9 della direttiva, ha riconosciuto che i corrieri espresso sono soggetti agli obblighi, previsti al paragrafo 2, comma 2, vale a dire agli obblighi concernenti:

- la qualità, la disponibilità e l'esecuzione dei servizi;
- il rispetto delle condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale;
- la contribuzione al funzionamento dell'autorità nazionale di regolamentazione;
- la contribuzione al finanziamento del fondo di compensazione.²²

¹⁶ Corte di giustizia UE, 31 maggio 2018, Confetra Aicai e altri /AGCOM e MISE, cause riunite pregiudiziali C-259/16 e C-260/16.

¹⁷ Il richiamo a precedenti specifici in materia di interpretazione della direttiva 97/67 è contenuto sia nelle motivazioni della sentenza, sia nelle conclusioni dell'Avvocato generale alle quali la sentenza fa frequente rinvio.

¹⁸ Sentenze del 19 maggio 1993, Corbeau (C 320/91) e del 17 maggio 2001, TNT Traco (C-340/99).

¹⁹ Sentenza del 13 ottobre 2011, DHL International (C 148/10).

²⁰ Il testo e i lavori preparatori della direttiva 97/67 si riferiscono agli utilizzatori dei servizi postali nel loro insieme, privati e commerciali, utenti consumatori e professionali.

²¹ Sentenza del 16 novembre 2016, DHL Express (C 2/15) e del 15 giugno 2017, Ilves Jakelu (C 368/15).

²² Ove sussistano i presupposti indicati al considerando 27 della direttiva, vale a dire, se «nell'ottica di un utente» i servizi forniti possano essere considerati come «servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale» perché «denotano un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio

42. Nella sentenza DHL express (C-2/15) di rilievo sono, inoltre, le considerazioni²³ sul ruolo e sui compiti assegnati alle autorità nazionali di regolamentazione, compiti che riguardano tutto il settore postale e non sono limitati ai soli servizi rientranti nell'ambito del servizio universale.

43. Con la più recente sentenza del maggio del 2018 la Corte dovrebbe aver superato definitivamente i dubbi sull'interpretazione di alcune disposizioni della direttiva 97/67 e sulla loro applicabilità al settore dei corrieri espresso e della consegna dei pacchi.

44. La sentenza ha confermato l'ambito soggettivo di applicazione della direttiva postale 97/67/CE riaffermando che *“le imprese di autotrasporto, di spedizione o di corriere espresso che forniscono servizi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali costituiscono, salvo nel caso in cui la loro attività sia limitata al trasporto degli invii postali, fornitori di servizi postali, ai sensi dell'articolo 2, punto 1bis, della menzionata direttiva”*.²⁴

45. In secondo luogo, la sentenza ha nuovamente precisato l'ambito oggettivo di applicazione ricordando che sono servizi postali, e come tali autonomamente assoggettabili ad autorizzazione generale, anche le attività relative ai servizi di raccolta, smistamento e distribuzione degli invii postali, in particolare, affermando che *“[...], un'impresa deve essere qualificata come «fornitore di un servizio postale», ai sensi dell'articolo 2, punto 1bis, della direttiva 97/67/CE, quando essa svolge almeno uno dei servizi elencati all'articolo 2, punto 1, della menzionata direttiva e il servizio o i servizi così svolti riguardano un invio postale, non dovendo tuttavia la sua attività essere limitata unicamente al servizio di trasporto”*.

46. Alla luce di quanto precede i corrieri espresso sono operatori postali a tutti gli effetti. Nella presente analisi, tuttavia, accanto alla qualificazione generale di “operatore postale” o di quella più specifica e recente di “fornitore di servizi di consegna pacchi”, indicata nel regolamento n. 644/2018, sarà utilizzato anche il termine “corriere espresso/corriere” che è quello finora ordinariamente adoperato per rappresentare efficacemente la tipologia del servizio offerto e le caratteristiche peculiari del *business* di questi operatori postali.

universale».

²³ Paragrafi da 39 a 48 delle conclusioni dell'Avvocato generale specificamente richiamate nella sentenza.

²⁴ Paragrafo 76 della sentenza, punto 1).

2.2 Disposizioni relative ai pacchi contenute nella normativa nazionale

2.2.1 Il decreto legislativo di recepimento della direttiva postale

47. Il decreto legislativo n. 261/1999,²⁵ rappresenta a tutt'oggi la normativa primaria che disciplina, a livello generale, la fornitura del servizio postale. Oltre alla trasposizione nell'ordinamento nazionale dei contenuti della direttiva postale, il decreto legislativo, per il tema che qui interessa, ha innalzato a 20 kg il limite di peso dei pacchi postali ricompresi nell'ambito del servizio universale.

2.2.2 La regolamentazione dell'Autorità applicabile ai servizi di corriere espresso

48. Con il regolamento per l'offerta al pubblico dei servizi postali adottato nel 2015 l'Autorità ha ridefinito profondamente la materia, perché ha delineato, in modo più stringente, i requisiti necessari per il rilascio dei titoli ed ha meglio specificato gli obblighi da rispettare nell'esercizio dell'attività. In particolare, alcuni, ma significativi, obblighi sono stati imposti indistintamente a tutti i soggetti operanti sul mercato (compresi i corrieri espresso) sulla base di un'interpretazione dell'art. 9 della direttiva postale poi rivelatasi pienamente conforme alla normativa dell'Unione europea.

49. Anche sul fronte della tutela dell'utenza, l'Autorità, fin dall'avvio della propria attività, ha ritenuto che non fosse giustificato differenziare il livello di tutela degli utenti del servizio universale rispetto a quello accordato agli utenti degli altri servizi (servizi di corriere espresso) e ha riconosciuto un livello minimo di garanzie agli utenti di tutti i servizi postali e ha, conseguentemente, imposto a tutti gli operatori postali obblighi di garanzia nei confronti dei loro utenti. Impostazione che si è dimostrata, non solo legittima, ma anche previdente alla luce dei successivi sviluppi del mercato.

50. Sulla scorta di tale orientamento, l'Autorità ha introdotto innanzitutto un sistema semplice e certo, per la risoluzione delle controversie derivanti dai reclami che gli utenti possono presentare nel caso di violazioni di disposizioni in materia di qualità, tariffe e altre disposizioni di garanzia.

51. L'Autorità è poi intervenuta con una direttiva generale in materia di carte dei servizi, per garantire agli utenti, tutti, del mercato postale livelli sufficienti di tutela, un'adequata informazione, forme di congruo ristoro in caso di disservizi. Tutti gli operatori postali devono conformarsi alla direttiva, adeguando le proprie carte dei servizi e rendendole disponibili al pubblico, anche attraverso il proprio sito web.

52. Attraverso questi due fondamentali interventi è stato creato un quadro certo, specifico e uniforme di regole a tutela degli utenti di tutto il settore postale.

²⁵ Successivamente modificato dal decreto legislativo n. 384 del 2003, che ha recepito la "seconda direttiva postale", 2002/39/CE, e dal decreto legislativo n. 58 del 2011, che ha recepito la "terza direttiva postale", la direttiva 2008/6/UE del 20 febbraio 2008.

2.3 La normativa per i pacchi transnazionali

53. Tutti gli scambi di invii postali tra paesi diversi (*intra* ed *extra* EU) richiedono lo svolgimento di due attività:

1. attività di raccolta e smistamento nel paese di origine e trasporto fino al paese di destinazione (c.d. “*outbound*” o “*first-mile activities*”);
2. trasporto, smistamento e consegna nel paese di destinazione (c.d. “*inbound*” o “*last-mile activities*”).

54. Inoltre, quando un invio postale contiene beni è necessario assolvere gli adempimenti doganali (per gli invii *extra* EU) ed IVA.

55. Un invio postale proveniente dall'estero può essere affidato ad un corriere espresso o ad un operatore postale nazionale del paese di esportazione. Quando il pacco è affidato a grandi corrieri internazionali, questi ultimi svolgono in proprio tutte le attività (*inbound*, *outbound* più le operazioni di sdoganamento in esportazione ed in importazione). Quando il pacco è affidato all'operatore postale del paese di origine, le attività di *first* e *last mile* vengono svolte da operatori postali differenti che collaborano per portare a termine il recapito, svolgendo ciascuno le attività nel paese di competenza. L'operatore postale del paese di origine gestisce l'invio fino al confine con l'UE, dove il pacco è preso in consegna da un operatore di uno Stato membro che provvede allo sdoganamento e alla consegna, a fronte della corresponsione di compenso definito nell'ambito degli accordi multilaterali o bilaterali, tra i quali i più importanti sono quelli UPU tra operatori postali nazionali incaricati della fornitura del servizio universale.²⁶

56. I paragrafi che seguono illustrano brevemente la normativa IVA e le operazioni di sdoganamento, mentre per una descrizione degli accordi UPU si rimanda al capitolo successivo.

2.3.1 IVA ed abolizione della *de minimis* rule

57. Le operazioni che costituiscono importazioni soggette ad IVA sono definite dall'art. 67 del d.P.R. n. 633/1972. Previa presentazione della dichiarazione doganale, l'importazione fa sorgere il presupposto per il pagamento in dogana dell'IVA, oltre che dei dazi e degli altri diritti di confine.²⁷

58. Mentre per l'importazione di beni è obbligatoria la compilazione delle dichiarazioni doganali, per le importazioni dei prodotti di corrispondenza vige una deroga per cui l'inoltro a destinazione avviene senza la compilazione della relativa dichiarazione.

²⁶ “UPU” è l'acronimo di “Universal Postal Union” l'organizzazione internazionale degli operatori postali.

²⁷ Il soggetto obbligato al pagamento dell'IVA all'importazione è il dichiarante (la persona che fa la dichiarazione in dogana a nome proprio), ovvero la persona in nome della quale è fatta la dichiarazione in dogana. L'IVA è calcolata sul valore dei beni importati, aumentato dell'ammontare dei diritti doganali e delle spese di inoltro fino al luogo di destinazione.

Il fondamento di tale deroga è che sulle spedizioni con un contenuto di valore inferiore ai 22 Euro non grava alcuna imposizione fiscale, dazio e IVA (cosiddetta esenzione *de minimis*). Molti beni di modico valore acquistati *on-line* vengono inviati attraverso prodotti di corrispondenza sui quali gli operatori postali in genere effettuano un controllo a campione che, comunque, non consente loro di effettuare i dovuti controlli doganali.

59. Per risolvere questo problema la Commissione europea recentemente ha approvato la Direttiva n. 2455 che modifica la disciplina IVA del commercio elettronico diretto²⁸ e indiretto.²⁹ In particolare, la Commissione ha rimosso l'esenzione *de minimis*, stabilendo che, a partire dal 2021, l'IVA sulle vendite di prodotti *e-commerce* si applicherà nello Stato europeo ultimo di destinazione a tutte le spedizioni di valore intrinseco non superiore ai 150 euro.³⁰

60. Il settore postale sarà particolarmente colpito dall'abolizione dell'esenzione *de minimis* IVA: da un lato, l'abolizione della esenzione *de minimis* consentirà di tassare e assoggettare a controllo doganale molti più beni rispetto alla situazione attuale, dall'altro lato, gli operatori postali dovranno sostenere ingenti investimenti per poter assolvere a tutti gli adempimenti addizionali richiesti.³¹

2.3.2 Dogane

61. Un bene che attraversa i confini di un paese, per entrare, uscire o anche solo attraversarlo, di norma deve essere dichiarato all'autorità doganale del paese, in Italia l'Agenzia delle dogane e monopoli (ADM). Mentre negli scambi tra Stati membri dell'Unione Europea le merci non sono sottoposte alle attività di sdoganamento, queste attività sono richieste per le merci oggetto di importazione o esportazione extra EU.³²

²⁸ Per commercio elettronico diretto, si intendono le compravendite di beni immateriali "*digitali*". Si tratta di beni che non necessitano di supporti fisici per essere movimentati, come ad es. *software*, immagini, testi, musica, film, ecc.

²⁹ Per commercio elettronico indiretto si intende la vendita a consumatori finali, tramite l'utilizzo di internet, effettuata in base a cataloghi, corrispondenza e simili, di beni fisici. Tale tipo di vendita si realizza quando il consumatore finale aderisce ad un'offerta del venditore (di solito tramite catalogo) ed effettua un ordine contenente la descrizione della merce, i quantitativi, il prezzo unitario, l'importo complessivo ed altre indicazioni obbligatorie per legge, come ad esempio il diritto di recesso.

³⁰ Per tutte le spedizioni di valore superiore ai 150 euro è richiesta una dichiarazione doganale completa al momento dell'importazione.

³¹ Sugli effetti della rimozione dell'esenzione *de minimis* con particolare riferimento al settore postale si veda Copenhagen Economics "*Effects of removing the VAT de minimis on e-commerce imports*" disponibile su:

<https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/2/412/1507816426/copenhagen-economics-2017-effects-of-removing-the-vat-de-minimis-on-e-commerce-imports.pdf>

³² Le norme doganali comunitarie sono contenute nel Codice Doganale dell'Unione, in vigore dal 1 maggio 2016 (vedi Regolamento (UE) n. 952/2013 del 9 ottobre 2013 e le relative disposizioni attuative, integrative e transitorie).

62. Le attività di sdoganamento consistono in primo luogo nella dichiarazione della merce in arrivo, in uscita o in transito: in base alla tipologia di merce vige uno specifico regime doganale (es. tributi dovuti, criteri di conformità al mercato interno, controlli su merce e documentazione).³³

63. Le operazioni di sdoganamento possono essere effettuate dall'importatore/esportatore o da un c.d. Operatore Economico Autorizzato (AEO).³⁴ Le autorizzazioni AEO rilasciate in Italia al 2017 sono 1.391 (dato ADM, che è autorizzata al rilascio) e coprono oltre il 60% del totale delle operazioni di import/export/transito. L'AEO viene fortemente incentivato dalla normativa europea e dal 2020 da mera facoltà diventerà una condizione essenziale per chi lavora all'estero, in vista dello sdoganamento centralizzato.³⁵

64. Quindi gli operatori postali che vogliono consegnare beni provenienti dall'estero devono essere dotati dell'autorizzazione doganale o devono rivolgersi ad un soggetto autorizzato. In genere i grandi operatori internazionali, come i corrieri, sono dotati di autorizzazione doganali così come gli operatori postali storici nazionali; viceversa non sono dotati di autorizzazione doganale gli operatori postali che operano in ambito nazionale o locale.

³³ Secondo quanto riportato sul sito dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), dal 2016 lo sdoganamento si può svolgere anche telematicamente senza recarsi presso la dogana per l'effettuazione dei controlli documentali delle operazioni di import/export, la procedura telematica può essere gestita H24, 7gg/7gg attraverso la tenuta di un fascicolo elettronico presso il portale nazionale. Le procedure di sdoganamento possono avvenire anche prima che la merce giunga fisicamente nel luogo di destinazione (porto, aeroporto).

³⁴ Il Codice Doganale dell'Unione prevede che tale status sia attestato con due tipi di autorizzazione: AEO/semplicazioni doganali (AEOC) e AEO/sicurezza (AEOS). I due tipi di autorizzazione sono cumulabili e, quindi, possono essere detenuti contemporaneamente (AEOF) dallo stesso soggetto. Il riconoscimento dello status di AEO consente agli operatori economici di avvalersi di vantaggi e agevolazioni di natura diretta e indiretta relativamente alle operazioni a rilevanza doganale poste in essere. Possono ottenere lo status di AEO tutti gli operatori economici, ed i loro partner commerciali, che intervengono nella catena di approvvigionamento internazionale (fabbricanti, esportatori, speditori/imprese di spedizione, depositari, agenti doganali, vettori, importatori) e che, nel corso delle loro attività commerciali, prendono parte ad attività disciplinate dalla regolamentazione doganale e si qualificano positivamente rispetto agli altri operatori, in quanto ritenuti affidabili e sicuri nella catena di approvvigionamento.

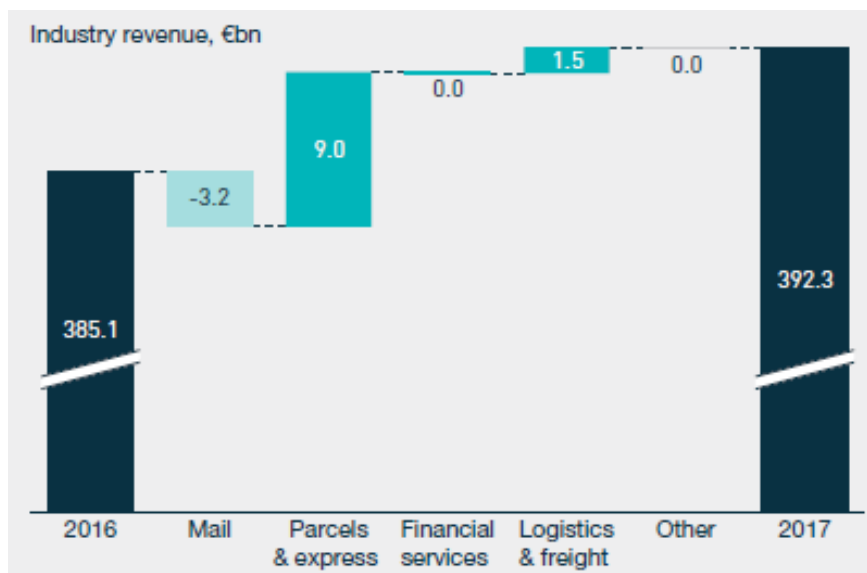
³⁵ Dal 2020 entrerà in vigore il c.d. sdoganamento centralizzato ai sensi del cdu. È uno strumento riservato ai soli Aeo. Sarà possibile presentare alla dogana una dichiarazione relativa a prodotti fisicamente esibiti presso un altro ufficio doganale, purché in territorio Ue. In pratica sarà possibile sdoganare in Italia una merce presente in uno degli altri 27 Paesi membri dell'Unione europea. Viene applicato così il diritto di assolvere la fiscalità doganale in qualsiasi dogana comunitaria, a prescindere dal luogo di effettiva introduzione della merce. Inoltre, dal 2020 anche le norme per la rappresentanza doganale diventeranno comunitarie. Il rappresentante doganale è qualsiasi persona nominata da un'altra persona (fisica o giuridica) con la funzione di rappresentare presso le autorità doganali gli atti e le formalità previsti dal cdu.

3 I SERVIZI DI CONSEGNA DEI PACCHI

3.1 Andamento del mercato pacchi a livello mondiale ed europeo

65. L'industria postale a livello mondiale al giorno d'oggi è trainata dai comparti dei servizi di recapito dei pacchi ("*Parcel & express*" e "*Logistica & Freight*") i cui ricavi, dal 2016 al 2017, sono cresciuti complessivamente di più di 10 miliardi di Euro; al contempo, i ricavi da servizi di recapito della corrispondenza hanno registrato una continua riduzione (Figura 3.1).³⁶

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



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

66. Un andamento simile si osserva anche per i volumi: i volumi di pacchi crescono a tassi sempre crescenti (+14% nel 2017 rispetto al +8% del 2016 e +5% del 2015), mentre i volumi degli invii di corrispondenza continuano a diminuire. La crescita dei volumi dei pacchi riguarda soprattutto i segmenti degli invii B2C e C2X generati dagli acquisti *online*, mentre il segmento B2B segue la crescita economica generale.

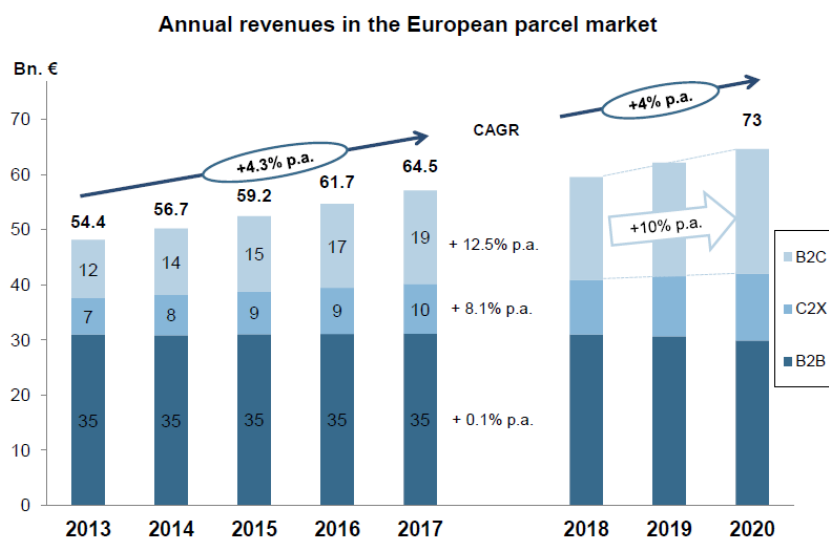
67. Anche a livello europeo si rileva un andamento simile dei ricavi e dei volumi di invii postali, con una crescita più accentuata degli invii di pacchi postali di tipo B2C e C2X generati dall'*e-commerce* (Figura 3.2).³⁷ Si osserva, comunque che, nonostante gli

³⁶ International Post Corporation (IPC), "*Global Postal Industry Report 2018 – Key findings*", disponibile su: <https://www.ipc.be/about-ipc/reports-library/ipc-reports-brochures/gpir2018-key-findings>. I ricavi derivanti dal comparto "Mail" costituiscono il 43,6% del totale.

³⁷ 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>.

elevati tassi di crescita degli ultimi anni, i pacchi, a livello europeo, rappresentano ancora una quota minima dei volumi postali totali (11%).³⁸

Figura 3.2 – Andamento dei ricavi del mercato europeo dei pacchi



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

68. 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%.³⁹ 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.

69. È importante sottolineare che sia a livello mondiale, sia a livello europeo, l'aumento dei volumi di pacchi postali potrebbe essere sottostimato in quanto 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 di corrispondenza registrato negli ultimi anni (ad esempio dai dati dell'IPC risulta che i volumi a livello mondiale sono diminuiti del 4,6% nel 2017 mentre, nei due anni precedenti, il tasso era stato di poco superiore al 5%). 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

³⁸ I dati si riferiscono al 2016. Si veda Copenhagen Economics 2018, "Main developments in the Postal Sector (2013-2016)", disponibile su: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d22799b5-bbb7-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en>.

³⁹ Copenhagen Economics 2018, cit.

costituiscono il 18% dei volumi postali.⁴⁰ Dal più recente studio svolto da Copenhagen Economics per la Commissione europea emerge, 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.

70. 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%.⁴¹

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

71. Negli ultimi anni, l'*e-commerce* è diventato una modalità di acquisto sempre più utilizzata: circa il 10% delle vendite al dettaglio mondiali è effettuato *on-line* ed il tasso di crescita annuo delle vendite *on-line* nell'ultimo decennio (2007-2017) è stato pari al 20%.⁴² 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,⁴³ secondo i quali la distanza avrebbe un effetto negativo sui volumi di beni scambiati.

72. 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 il costo, la tipologia e la qualità dei servizi di consegna e di reso influenzano la scelta di acquisto ed il grado di soddisfazione del consumatore e, di conseguenza, la probabilità che lo stesso decida di acquistare nuovamente sul medesimo sito *web*.⁴⁴

⁴⁰ UPU, "Research on postal markets", 2016, disponibile al link: 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.

⁴¹ Il dato si riferisce al 2016. Si veda Copenhagen Economics (2018), cit.

⁴² IPC, "Key findings", 2018.

⁴³ Krugman and Obstfeld (2006), *International Economics: theory and Policy*, Longman.

⁴⁴ Un'indagine sui consumatori *on-line* condotta da Copenhagen Economics ha dimostrato come, già nel 2013, prezzi bassi di consegna e condizioni di reso convenienti rappresentassero i fattori più importanti per il 90% degli intervistati nel decidere di acquistare nuovamente sullo stesso sito *web*; altri fattori in termini di importanza sono: consegna gratuita, condizioni di recapito flessibili, consegna al sabato o di sera,

73. I servizi di consegna per l'*e-commerce*, inoltre, si basano su un modello di pagamento differente da quello tradizionalmente utilizzato nel settore postale (il cosiddetto "*sender party pays*") in quanto l'acquirente *on-line* paga per ricevere la merce acquistata ("*receiver party pays*"), anche se il prezzo pagato non necessariamente copre interamente il costo della consegna. I venditori *on-line*, infatti, fissano il prezzo di consegna da addebitare agli acquirenti tenendo conto anche della necessità di stimolare gli acquisti, proponendo talvolta la consegna gratuita. In genere, quindi, vi è 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.⁴⁵ A ciò si aggiunga che i venditori *on-line* hanno un notevole potere contrattuale nei confronti degli operatori postali perché selezionano quelli che i clienti finali (acquirenti) possono scegliere per farsi consegnare il bene acquistato.

74. Ovviamente, per via della maggiore dimensione, i grandi siti di *e-retailers* e i *marketplaces* sono in grado di ottenere dagli operatori di consegna sconti molto elevati, quindi di offrire agli acquirenti *on-line* prezzi di consegna particolarmente vantaggiosi, fino ad arrivare alla consegna gratuita o, comunque, ad un prezzo nettamente inferiore ai costi sottostanti il servizio.⁴⁶ Un discorso analogo vale per l'opzione di "reso", in quanto il reso a pagamento disincentiva l'acquisto *on-line*.

75. In sintesi, lo sviluppo del commercio elettronico ha determinato:

- 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,⁴⁷ che vengono spesso recapitati attraverso prodotti postali tradizionali quali lettere voluminose/raccomandate.
- b. un incremento delle consegne transfrontaliere: il commercio elettronico transfrontaliero ("*cross-border e-commerce*"), cioè l'acquisto su siti esteri, sta

consegna il giorno successivo, consegna in un punto fisico (ufficio postale o punto di presenza). Inoltre, per gli *e-shopper* la certezza della consegna è più importante della velocità. Sebbene le preferenze degli *e-shopper* siano abbastanza omogenee su base geografica, alcuni elementi che caratterizzano un paese possono determinare delle differenze sostanziali. Ad esempio, nei paesi scandinavi la consegna a domicilio non è così importante come negli altri paesi europei. Si veda Copenhagen Economics, "*Ecommerce and delivery*", 2013.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ In altri casi la consegna è gratuita solo per acquisti che superano una certa soglia di spesa o solo se la merce viene ritirata dall'acquirente presso un *pick-up point* o un *lockers*. Infine, vi sono casi in cui il sito web offre la consegna gratuita per tutti i tipi di ordini in cambio di un abbonamento annuale (es. il servizio "Prime" di Amazon).

⁴⁷ 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.

crescendo più velocemente di quello nazionale⁴⁸ pertanto la componente internazionale del traffico postale di pacchi e pacchetti è destinata a diventare sempre più rilevante.⁴⁹

- 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.
- d. il passaggio da un modello “*sender-oriented*” ad uno “*receiver-oriented*” dei servizi di consegna: contrariamente a quanto avviene nel mercato delle lettere, nel mercato dei pacchi il prezzo della consegna è pagato sia dal mittente sia dal destinatario; la disponibilità a pagare degli acquirenti di prodotti *on-line* per la consegna può dipendere dal valore del bene acquistato e dal grado di sviluppo dell'*e-commerce*, quest'ultimo può essere influenzato a sua volta dal livello dei prezzi dei servizi di consegna. In generale, i servizi di consegna per l'*e-commerce* devono essere maggiormente orientati a soddisfare le esigenze dei destinatari rispetto ai servizi di consegna B2B tradizionali. Non è un caso, quindi, se le attività di ricerca e sviluppo nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi abbiano avuto tra i principali obiettivi il miglioramento della *customer experience* degli acquirenti *on-line*;⁵⁰
- e. una maggiore concentrazione della domanda per i servizi di consegna di pacchi di tipo B2C conseguente all'affermarsi delle piattaforme di vendita *on-line*.

76. Gli effetti finali dello sviluppo del commercio elettronico sul livello di concorrenza dei mercati della consegna dei pacchi sono ancora incerti. Da un lato, i maggiori volumi di pacchi da consegnare hanno consentito l'ingresso sul mercato di nuovi operatori, che offrono soluzioni di recapito innovative e più efficienti, favorendo dunque una maggiore concorrenza. Dall'altro lato, si osservano fenomeni di

⁴⁸ WIK, 2019, cit.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ In effetti, negli ultimi anni, gli operatori hanno potenziato l'offerta di servizi accessori come la tracciatura e l'invio di notifiche, di strumenti per la gestione della consegna quali ad esempio *App* e *Web applications* e di servizi di *customer care* dedicati. Inoltre, stanno investendo nello sviluppo di soluzioni per rendere la consegna più flessibile ed economica (es. *lockers*, droni, *robots*, consegne a domicilio gestite in remoto dal destinatario).

concentrazione dal lato della domanda e di integrazione verticale (vedi ruolo delle piattaforme) che potrebbero ridurre la concorrenzialità del mercato.

77. In ultimo, è indubbio che la diffusione di servizi di consegna dei pacchi per l'*e-commerce* richieda un rafforzamento delle norme a tutela dei destinatari/acquirenti *on-line* (i singoli consumatori) per favorire la crescita del mercato delle vendite *on-line* (come si è detto, infatti, lo sviluppo dell'*e-commerce* dipende fortemente dalla qualità dei servizi e, quindi, anche dall'adeguatezza delle norme che presidiano la qualità dei servizi come quelle in tema di trasparenza delle offerte e tutela dell'utenza).⁵¹

3.3 Gli accordi in ambito UPU

78. L'Universal Postal Union (UPU) è l'Agenzia specializzata dell'ONU per il settore postale, il cui scopo è quello di regolamentare gli scambi di invii postali transfrontalieri (lettere e pacchi) tra operatori FSU attraverso, *inter alia*, la fissazione delle "*terminal dues*", nonché di garantire l'interoperabilità delle reti postali (fisiche ed elettroniche) degli operatori designati per la fornitura del servizio universale. Aderiscono all'UPU gli operatori di 192 paesi.

79. Le *terminal dues* sono le tariffe corrisposte dall'operatore del paese di origine per remunerare l'attività di consegna svolta dall'operatore del paese di destinazione.

80. 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.⁵² Come si è visto nei paragrafi precedenti, a seguito del diffondersi dell'*e-commerce*, i flussi postali hanno cambiato completamente fisionomia: 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 trasmissione della 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.⁵³

81. 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

⁵¹ In tale ottica va letto il recente intervento di regolamentazione EU sui pacchi transfrontalieri (Regolamento EU 644/2018).

⁵² Copenhagen Economics, "*The Economics of Terminal Dues*", 2014.

⁵³ WIK, 2019, cit.

tariffe sono fissate dalle UPC (*Universal Postal Conventions*) tramite accordo tra i paesi ogni quattro anni.⁵⁴ 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.

82. In generale, gli *incumbent* dell'Europa occidentale registrano ingenti perdite per l'importazione di beni attraverso le reti postali. Tuttavia, va segnalato, per gli operatori di alcuni paesi (ad esempio UK, Germania) le importazioni da paesi ex-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 sono di fatto trasformati in esportatori netti di invii postali nei confronti di quelli invece sprovvisti di tali infrastrutture.

83. 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.

⁵⁴ 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.

4 IL MERCATO ITALIANO DEI SERVIZI DI CONSEGNA PACCHI

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

85. 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 pacchi pro-capite in Italia nel 2016 è stato pari a 5 mentre la media europea era pari a 8.⁵⁵ 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,⁵⁶ tanto che WIK annovera l'Italia tra i principali mercati europei dell'*e-commerce* per fatturato.⁵⁷

86. Nel 2018 gli operatori postali in Italia hanno consegnato circa [500÷600] milioni di pacchi, che hanno generato un fatturato di circa [4÷5] miliardi di euro. Nell'ultimo triennio (2016-2018) sia i volumi sia i ricavi sono aumentati a tassi considerevoli. Si può ritenere che la crescita del mercato sia dovuta soprattutto ai pacchi dell'*e-commerce*: l'Autorità stima, infatti, che dei [omissis] milioni di pacchi consegnati in più nel 2018 rispetto al 2016 tre quarti siano di tipo B2C. È utile osservare che, come riscontrato anche nel mercato a livello mondiale ed europeo, sebbene i pacchi di tipo B2C rappresentino il segmento trainante del mercato, costituiscono ancora una componente minoritaria del mercato, che in Italia si può stimare pari a circa il 20% del mercato in volumi.

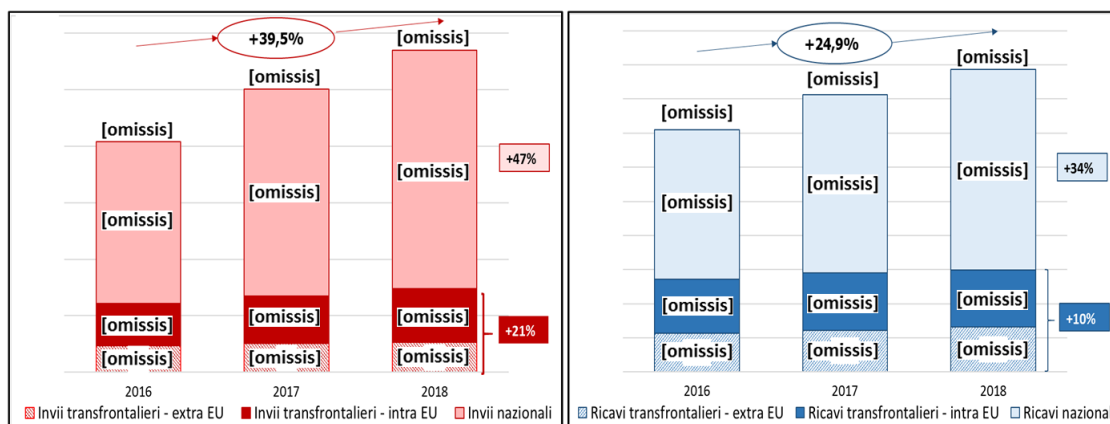
87. Come mostra la Figura 4.1, gli invii nazionali prevalgono nettamente su quelli transfrontalieri (in entrata ed in uscita), soprattutto in termini di volumi e presentano un maggiore tasso di crescita sia in volumi sia in ricavi.

⁵⁵ Copenhagen Economics, Main development, cit.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ WIK, 2019, cit.

Figura 4.1 – Volumi e ricavi pacchi 2016-2018 (mln di invii, mln di euro).



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

88. Dai dati a disposizione dell’Autorità risulta che circa l’80 per cento dei pacchi consegnati sul mercato nazionale ha un peso uguale o inferiore ai 5 Kg.⁵⁸ 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.⁵⁹ Per quanto riguarda i pacchi di porti di peso differenti, è interessante osservare che le lettere contenenti oggetti⁶⁰ hanno un peso trascurabile (circa lo 0,1%), diversamente da quanto accade nelle tratte transfrontaliere.

89. Gli invii intra-EU costituiscono la componente prevalente dei volumi transfrontalieri, tuttavia presentano una marginalità più bassa rispetto agli invii extra-EU.⁶¹

90. È importante osservare che i volumi di invii in entrata (“*inbound*”) sono molto maggiori di quelli in uscita (“*outbound*”) sebbene generino un ricavo medio molto basso.⁶² 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

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Secondo quanto osservato dalla Commissione europea nel Regolamento (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.

⁶⁰ Come indicato nel paragrafo sulla raccolta dati, l’Autorità ha richiesto agli operatori di fornire i dati relativi alle lettere che verosimilmente contengono oggetti utilizzando come discriminare le lettere di spessore superiore ai 20mm.

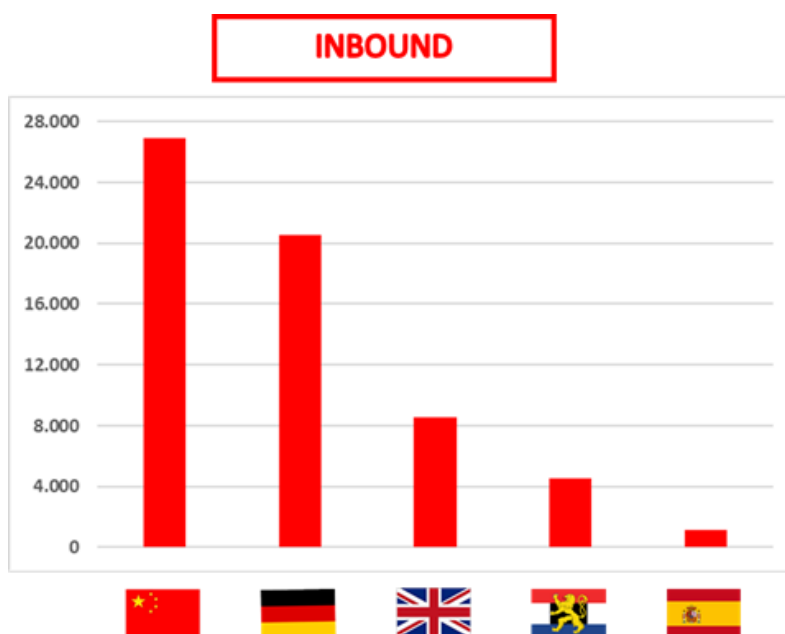
⁶¹ Gli invii intra-EU rappresentano il 64% del totale dei volumi il 55% del totale dei ricavi.

⁶² 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.

extra EU è in forte crescita, particolarmente nell'*inbound*, a causa degli acquisti *on-line* di beni provenienti dalla Cina.

91. Non a caso, nel 2018, il primo paese per traffico transfrontaliero in entrata in Italia è la Cina, seguita dalla Germania, Regno Unito, Benelux⁶³ e Spagna. La Cina comunque figura al primo posto già dagli anni precedenti

Figura 4.2 – Paesi di provenienza del traffico transfrontaliero, per volumi (migliaia di invii, 2018)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

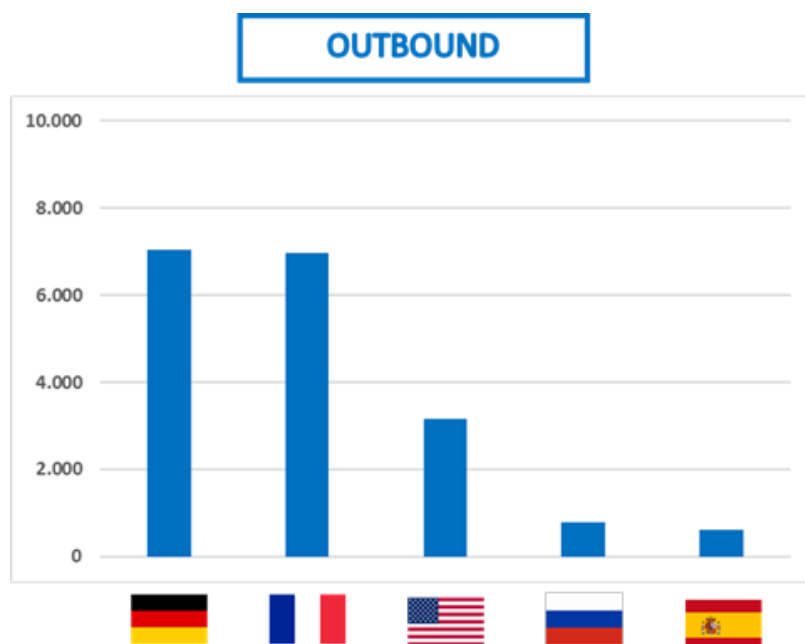
92. Anche in Italia, come in molti altri paesi europei, la maggior parte degli articoli *e-commerce* provenienti dalla Cina è spedita attraverso la posta tradizionale in quanto molti beni dell'*e-commerce* hanno peso e dimensioni compatibili con quelli di una lettera. Dal momento che il costo di spedizione di una lettera è più basso di quello di un pacco, i servizi di posta tradizionale sono molto competitivi;⁶⁴ 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.

93. 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.

⁶³ Olanda, Belgio, Lussemburgo.

⁶⁴ Inoltre, le reti per la consegna della posta sono in genere più capillari di quelle dei corrieri e ciò le rende più adatte alle esigenze dell'*e-commerce*.

Figura 4.3 – 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

94. 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.⁶⁵ Per tale motivo le numerose imprese abilitate ad offrire servizi di consegna pacchi possono essere ricondotte a pochi grandi gruppi.

⁶⁵ 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, servizio che è unitariamente riconducibile ad un determinato marchio o denominazione. 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).

95. La presente analisi, quindi, coinvolge oltre 300 soggetti, riconducibili a 17 operatori: Amazon,⁶⁶ Asendia, BRT, Citypost, DHL, Elleci, FedEx, GLS, Hermes,⁶⁷ Milkman, Nexive, Poste Italiane, Rpost, Schenker Italiana, SDA, TNT, UPS.

96. 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.⁶⁸

97. 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).

98. 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.⁶⁹

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

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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 2016-2018, nell'analisi i due operatori sono considerati separatamente.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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/>

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.^{70,71}

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. Quanto all'attività svolta dalla piattaforma, si rammenta che, il 16 Aprile 2019, l'AGCM ha avviato di un procedimento istruttorio nei confronti di cinque società del gruppo Amazon⁷² 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*).

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).

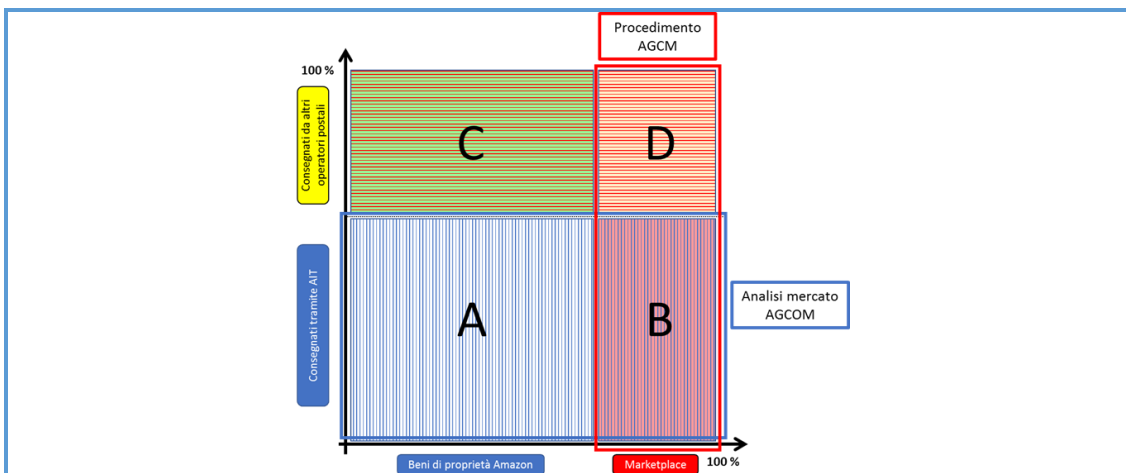
I pacchi venduti da Amazon possono essere rappresentati, come illustrato nella figura seguente, in quattro quadranti e suddivisi in base:

1. alla proprietà dei beni venduti sulla piattaforma: beni di proprietà di Amazon/ beni di proprietà di terzi (asse orizzontale);
2. all'operatore che svolge il servizio consegna, Amazon Italia Transport/altri operatori postali (asse verticale).

Nella figura, il quadrante in basso a sinistra (A) rappresenta i pacchi contenenti beni di proprietà di Amazon consegnati in proprio dalla società, il quadrante in basso a destra (B) rappresenta i pacchi contenenti beni di proprietà di terzi venduti sul *marketplace* di Amazon e consegnati in proprio dalla società. Dunque, i due quadranti in basso, A e B, rappresentano i pacchi consegnati da Amazon in qualità di operatore postale, oggetto della presente analisi.

Il quadrante in alto a sinistra (C) rappresenta i pacchi contenenti beni di proprietà di Amazon consegnati da società terze (operatori postali, tra cui PI, e corrieri espresso), il quadrante in alto a destra (D) rappresenta i pacchi contenenti beni di proprietà di terzi venduti sul *marketplace* di Amazon e consegnati da società terze (operatori postali, tra cui PI, e corrieri espresso). Dunque, i due quadranti in alto, C e D, rappresentano i pacchi venduti sulla piattaforma e consegnati da altri operatori postali o corrieri espresso. Come meglio spiegato nel seguito, le dimensioni dei quattro quadranti riflettono le proporzioni delle diverse tipologie di pacchi Amazon stimate attraverso i dati a disposizione dell'Autorità. I quadranti D e B (pacchi *marketplace*) rappresentano i pacchi oggetto di indagine dell'Antitrust.

⁷⁰ 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*. Attraverso la piattaforma Amazon offre anche una vasta gamma di servizi, rivolti prevalentemente ai clienti che aderiscono all'offerta "Amazon Prime": Prime Video, Prime Music, Amazon Drive, Prime Reading, Prime Fresh (un servizio di consegna di cibo fresco). Più recentemente l'azienda ha lanciato un servizio rivolto alle aziende che intendono vendere *on-line*: Amazon Business analytics and B2B software.



Quanto ai dati di Amazon in qualità di operatore postale (quadranti A e B) che rilevano ai fini della presente analisi, si osserva che la società ha fornito all'Autorità solo i dati relativi ai volumi di pacchi postali che consegna per conto dei rivenditori terzi presenti sul proprio *marketplace* (quadrante B); per stimare i volumi totali di pacchi consegnati da Amazon (*marketplace* più pacchi di proprietà di Amazon), l'Autorità ha tenuto conto del fatto che, secondo quanto dichiarato dalla stessa società, in Italia la proporzione tra prodotti di venditori terzi e merci vendute direttamente da Amazon è di 1/3 per il primo gruppo e 2/3 per il secondo gruppo.⁷³ Per ottenere poi una stima dei ricavi derivanti dall'attività di consegna da Amazon (svolta attraverso la rete di operatori locali), i volumi totali così calcolati sono stati valorizzati utilizzando il ricavo medio dei servizi di consegna pacchi nazionali pubblicato sull'Osservatorio trimestrale dell'Autorità, opportunamente aggiustato per tenere conto che Amazon consegna in proprio prevalentemente nei centri urbani in cui il costo della consegna (che si riflette sul prezzo) è mediamente inferiore rispetto alla consegna nelle aree extra-urbane e rurali. In sostanza dunque l'Autorità, per stimare i dati di Amazon, ha seguito la stessa metodologia che segue già da diversi anni per altri operatori ai fini della elaborazione dati per la Relazione Annuale: al fine di fornire una corretta e realistica visione dei mercati l'Autorità richiede agli operatori che si avvalgono di altre società di fornire i dati relativi a tutte le varie unità produttive che a qualsiasi titolo svolgono singole fasi del servizio postale.

Da ultimo si osserva che i dati relativi ai pacchi consegnati da altri operatori postali o corrieri espresso (quadranti C e D) figurano tra i ricavi ed i volumi forniti all'Autorità dagli altri operatori, in quanto in questo caso Amazon è un cliente degli operatori postali. La figura mostra che Amazon consegna in proprio più della metà dei pacchi venduti.

⁷¹ 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: IP/A/IMCO/2016-02 November 2016 PE 587.332 EN -EU Parliament DG for Internal Policies, "Completing the Internal Market for Parcel Delivery and E-Commerce State of Play and Possible Reforms".

⁷² Amazon Services Europe S.à r.l., Amazon Europe Core S.à r.l., Amazon EU S.à r.l., Amazon Italia Services S.r.l. e Amazon Italia Logistica S.r.l.

⁷³ "La proporzione in Italia [...] tra prodotti di venditori terzi e di merci vendute direttamente da Amazon è circa di 1/3 per il primo gruppo e di 2/3 per il secondo", su Industria Italiana "Ecco come Amazon intende aggredire il mercato italiano", agosto 2018, disponibile al seguente link <https://www.industriaitaliana.it/ecco-come-amazon-intende-aggredire-il-mercato-italiano/>.

Dai dati a disposizione dell'Autorità Amazon risulta uno dei principali clienti di molti operatori; i ricavi derivanti da Amazon hanno un'incidenza significativa sui ricavi totali (in alcuni casi superiore al 70%) soprattutto per gli operatori postali.

4.3 I servizi offerti

100. 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.

101. 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 per la consegna dei pacchi, in quanto la domanda di servizi di consegna da parte degli *e-retailer* richiede la disponibilità di servizi capillari e in grado di gestire la lavorazione di pacchetti e pacchi di piccola dimensione e peso. Gli operatori hanno quindi sviluppato offerte specifiche per l'*e-commerce* che sono molto più centrate sulle esigenze del destinatario ("*receiver oriented*") rispetto ai servizi di recapito di pacchi tradizionali ("*sender oriented*").⁷⁴ Alcuni operatori postali (es. Citypost, Nexive) nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi offrono esclusivamente servizi 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.

102. 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 (es. spessore non superiore di 20 mm e peso non superiore ai 2 kg).⁷⁵

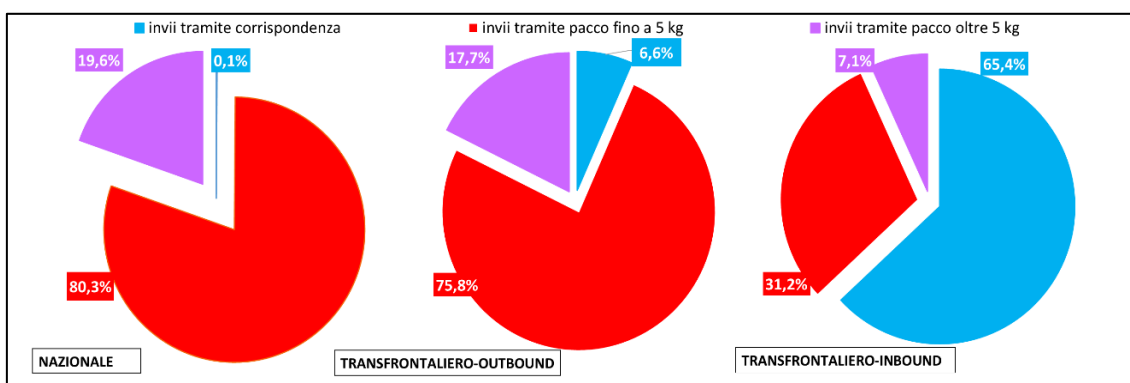
103. La figura seguente mostra come l'incidenza dei volumi degli invii di corrispondenza sul totale differisca sensibilmente tra invii nazionali e transfrontalieri e,

⁷⁴ Tali servizi in generale 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, doppio tentativo di consegna, consegna programmata, consegna "*door to door*" (inclusa consegna al piano), consegna al sabato, 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*.

⁷⁵ 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. Al riguardo, Copenhagen Economics UPU, IPC, WIK osservano che i servizi di corrispondenza tradizionale vengono utilizzati per la consegna di merce acquistata *on-line* proveniente dai paesi emergenti (es. asiatici) in quanto la maggior parte degli acquisti elettronici è rappresentata da piccoli oggetti che possono viaggiare nel formato delle lettere.

all'interno di questi ultimi, tra invii *inbound* ed *outbound*: mentre gli invii di corrispondenza 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 4.4 – Invii nazionali, *inbound* e *outbound* per fasce di peso – (2018, %)



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

104. Le offerte di servizi di consegna pacchi sono accessibili di norma a tutte le tipologie di clientela (es. clienti occasionali/privati, *business*/PMI e *business*/grande impresa).

105. 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*) o PMI. 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.⁷⁶
- 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;⁷⁷
- 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

⁷⁶ 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.

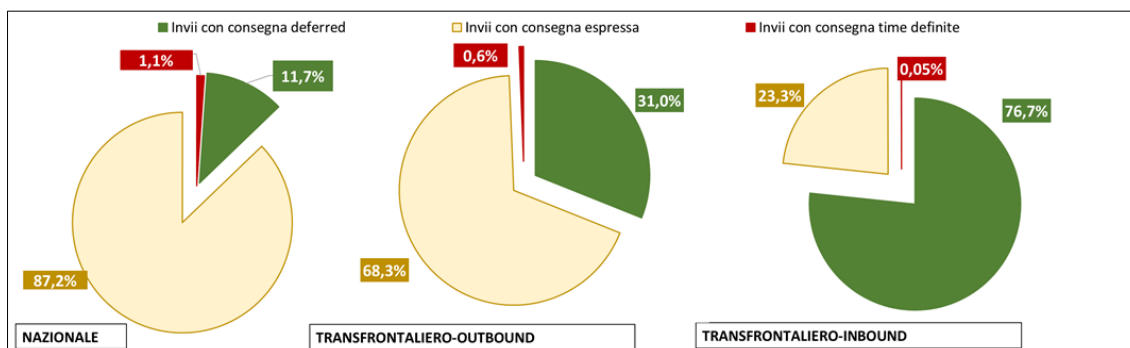
⁷⁷ Questo tipo di servizio presenta il minor impatto ambientale e il minor costo per l'operatore che può organizzare le consegne in modo da ottimizzare la fase di distribuzione in termini di capacità e di operazioni svolte.

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.⁷⁸

106. Le 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. È, tuttavia, ipotizzabile che questa tipologia di servizio possa in futuro diffondersi per effetto dello sviluppo dell'*e-commerce* in quanto, conformemente ai *trend* che si registrano anche negli altri mercati occidentali, anche in Italia gli acquirenti *on-line* richiedono servizi di consegna sempre più efficienti ed adattabili alle proprie esigenze.

Figura 4.5 – Volumi nazionali e transfrontalieri: ripartizione per tipologia di consegna (2018, %)



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

107. In genere tutti gli operatori commercializzano sia servizi con consegne rapide (espresso 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*.⁷⁹ Inoltre, mentre i *global*

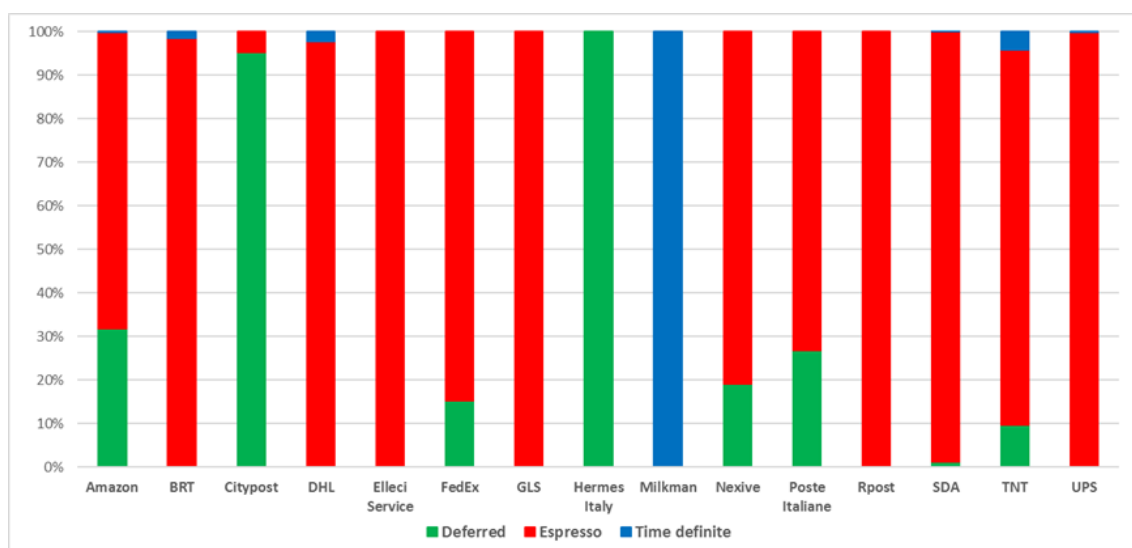
⁷⁸ Si tratta della tipologia di servizio più costosa per l'operatore obbligato a sviluppare soluzioni per il trasporto del pacco durante la notte in modo che esso venga consegnato entro il giorno successivo.

⁷⁹ 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

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.⁸⁰

108. 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.

Figura 4.6 – Ripartizione dei volumi di pacchi consegnati in ambito nazionale per operatore per tipologia di consegna nel 2018.

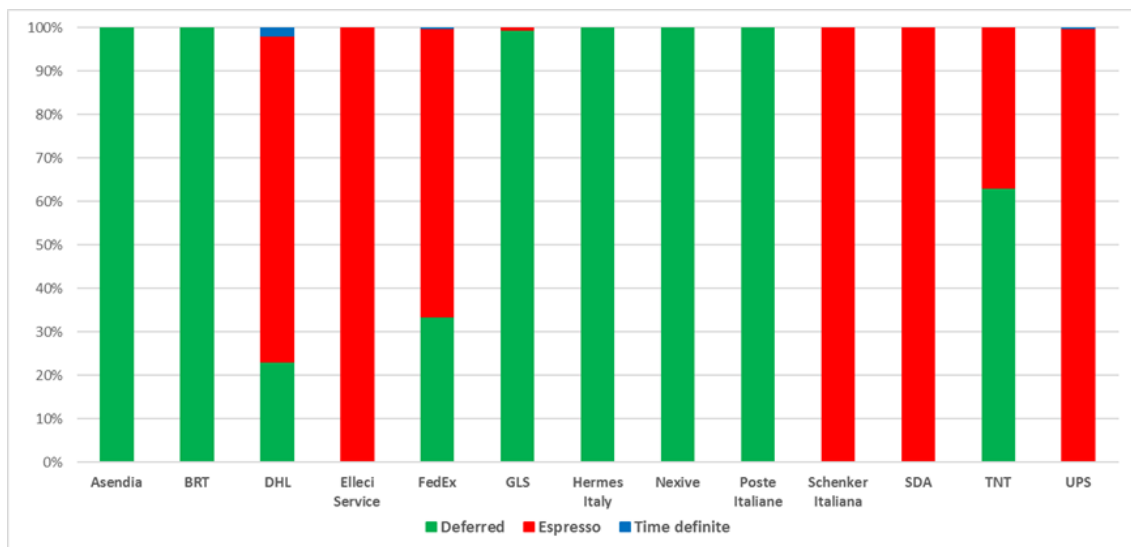


Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

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.

⁸⁰ I volumi *deferred* di FedEx sono relativi ad invii di corrispondenza.

Figura 4.7 – Ripartizione dei volumi di pacchi consegnati in ambito transfrontaliero per operatore per tipologia di consegna nel 2018.



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

109. 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 cosiddetto PUDO (*Pick-Up Drop-Off point*, cioè un punto di ritiro o consegna presso un locale commerciale di terzi o presso un *locker*, cfr. *infra*) convenzionato con l'operatore affidatario (es. edicola, tabacchi, etc.); iv) presso un armadietto automatico. 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. Tutti gli operatori offrono almeno una modalità di consegna alternativa a quella "a domicilio" cioè effettuata presso un indirizzo fornito dal cliente quale il ritiro a cura del destinatario presso l'ufficio postale/Agenzia, presso un PuDo o presso un armadietto automatico.

4.4 Le infrastrutture degli operatori postali

110. 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*).

111. 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 di consegna e la 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.).

112. 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.⁸¹ 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).

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]).

113. Quanto alla diversificazione delle modalità di recapito nel c.d. "ultimo miglio", tutti gli operatori offrono, oltre alla tradizionale consegna al domicilio, anche la possibilità di ritirare il pacco presso un PUDO. Questi sono situati di norma in aree frequentate quotidianamente dagli utenti (centri commerciali, stazioni ferroviarie o stazioni di servizio) e offrono i servizi di accettazione e ritiro dei pacchi con orari più

⁸¹ 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.

flessibili rispetto a quelli degli uffici postali.⁸² In effetti gli armadietti automatici (*lockers*) sono PuDo automatizzati, in quanto non necessitano dell'intermediazione di un addetto,⁸³ e, rispetto agli altri PUDO sono accessibili 24 ore al giorno, sette giorni su sette; tuttavia la loro installazione richiede maggiori costi fissi iniziali.⁸⁴

114. La Tabella 4.1 offre una panoramica delle reti PUDO in Italia, mostrando che alcune di esse hanno raggiunto una discreta capillarità (ad esempio le reti di Indabox 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 ancora 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 (2018)

Rete PuDo/lockers	Capillarità	Servizio offerto			
	# punti	Pick-Up Point	Drop-Off Point	Locker	Operatore
Ki Point	99	✓	✓		SDA/FedEx/UPS
PuntoPoste*	417	✓	✓	✓	Poste Italiane
Indabox	3.150		✓		Vari
TNT point	1.200	✓	✓		TNT/Fedex
Buffetti Shop	750	✓	✓		TNT/Fedex
InPost	350			✓	TNT/Fedex
Amazon Locker	551			✓	Amazon
MBE	~ 500	✓	✓		Vari
UPS Access point	~ 2.100	✓	✓		UPS
In Zona	~1.400	✓	✓		Nexive
DHL Service point	~ 3.100	✓	✓		DHL

Fonte: Elaborazioni Autorità su dati operatori e siti web

* La rete si è ulteriormente estesa nel corso del 2019, in particolare nel I trimestre 2019 risultano 1.400 punti, che dovrebbero diventare 3.500 a fine anno (fonte PI, Relazione I trimestre 2019).

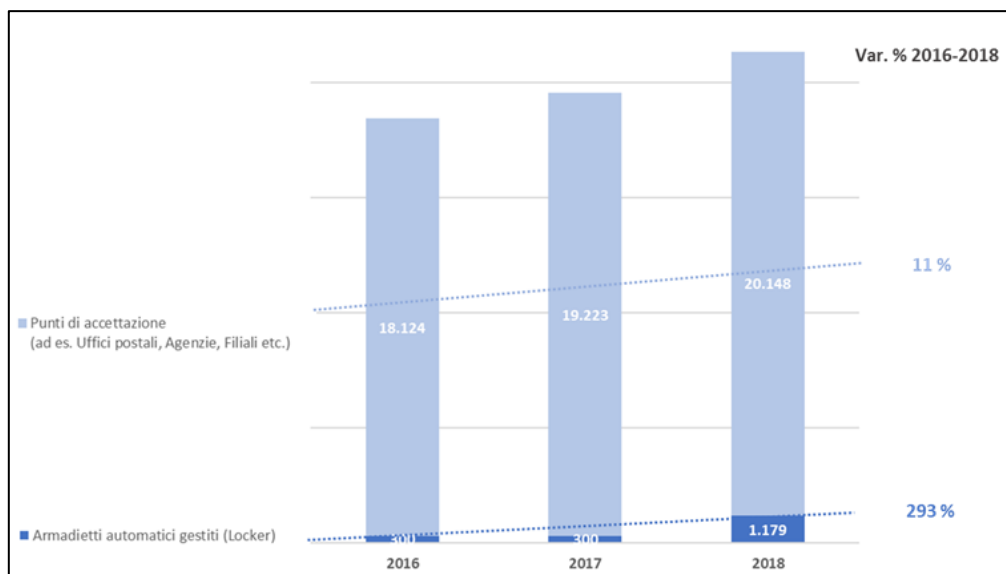
⁸² Esistono anche i *lockers* condominiali ad oggi ancora meno diffusi dei PUDO.

⁸³ I pacchi vengono consegnati e ritirati mediante l'inserimento di un codice relativo alla singola consegna o reso.

⁸⁴ 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.

115. La figura seguente mostra la crescita delle reti di accettazione degli operatori postali che operano in esclusiva, nel triennio 2016-2018, particolarmente influenzata dall'incremento del numero di *lockers*, che passano dai 300 a 1.179.

Figura 4.8 – Punti di accettazione



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

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

4.5 I soggetti attivi dal lato della domanda

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

117. 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.

118. 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): secondo l'IPC il 64% degli acquisti *on-line* transnazionali è avvenuto su una delle seguenti piattaforme: Amazon, Alibaba/Aliexpress, eBay e Wish.^{85,86} In Italia, secondo Ecommerce Europe, i siti più utilizzati dagli *e-shoppers* sono Zalando, Amazon, Euronics, IBS e Bonprix.⁸⁷

119. Le piattaforme hanno un forte potere contrattuale nei confronti degli operatori postali in quanto aggregano gli invii 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).

120. 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.⁸⁸ Secondo quanto riportato nelle Relazioni finanziaria 2018 e 2019 (primo trimestre) di Poste Italiane, i volumi di pacchi C2C nel 2018 rappresentano circa lo 0,5% del totale e sono diminuiti del 3% rispetto al 2017.

⁸⁵ Nel dettaglio i valori sono: Amazon (23%), Alibaba/Aliexpress (16%), Ebay (14%) e Wish (10%). Fonte: IPC, Cross-Border E-commerce shopper survey 2018.

⁸⁶ Secondo Ecommerce Europe, Amazon, Ebay ed Alibaba sono le piattaforme più utilizzate, rispettivamente, in Occidente (Europa inclusa) ed in Asia (inclusa Est Europa e Russia). Ecommerce Europe, European Ecommerce Report, 2018 Edition.

⁸⁷ Ecommerce news, Classifica per numero di accessi unici al mese, fonte: <https://ecommercenews.eu/e-commerce-in-europe/e-commerce-italy/>

⁸⁸ 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

121. 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 il mercato/mercati rilevanti ai fini della regolamentazione.

122. La finalità della definizione del mercato 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.

123. 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*).

124. Nei paragrafi che seguono si procede alla individuazione dei mercati merceologici e geografici rilevanti.

5.2 Mercati merceologici rilevanti

5.2.1 Mercati business/privati

125. Tutti gli operatori nel mercato italiano offrono servizi per la consegna dei pacchi sia alla clientela privata sia a quella *business*; alcuni di essi (es. PI, SDA) distinguono le offerte rivolte alla clientela privata da quelle rivolte alla clientela *business* mentre altri (es. UPS, TNT, Nexive, GLS) offrono un unico listino di offerte ad entrambe le tipologie di clientela.

126. Dal punto di vista dell'offerta, le condizioni di fornitura del servizio sono le medesime sia nel caso in cui sia rivolto al cliente privato sia nel caso in cui sia rivolto a quello *business*, con l'unica eccezione che talvolta il grande cliente *business* può effettuare l'accettazione anche presso i nodi della rete (es. centri di meccanizzazione).

127. Un altro elemento di differenziazione, che comunque non attiene alla natura del cliente (*business* o privato), è rappresentato dagli sconti a volume: in genere gli operatori postali offrono prezzi *standard* alla clientela che sviluppa volumi bassi e prezzi singolarmente negoziati con sconti a volume ai clienti che sviluppano volumi elevati, quindi, maggiori sono i volumi di pacchi spediti, minore è il prezzo medio corrisposto dal cliente.

128. Pertanto, l'Autorità non ritiene opportuno individuare mercati merceologici separati per clienti privati e *business* e propone di individuare un unico mercato

merceologico dei servizi di consegna dei pacchi rivolti alla clientela sia *business* sia privata.

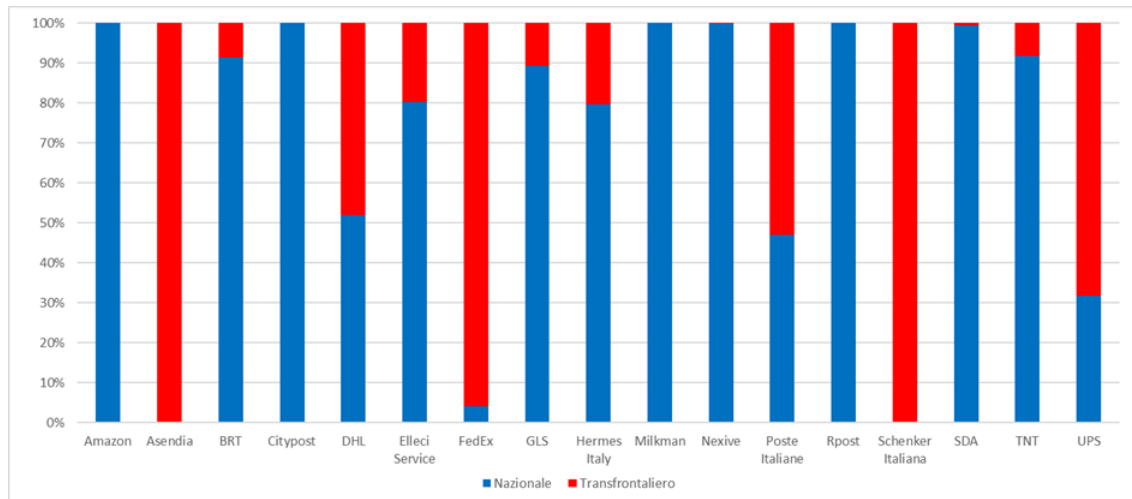
Domanda 2): Si condivide la proposta dell’Autorità di individuare un unico mercato merceologico dei servizi di consegna dei pacchi rivolti alla clientela sia *business* sia privata?

5.2.2 Mercati nazionali/transfrontalieri

129. Come si è visto nel mercato italiano gli invii nazionali prevalgono nettamente su quelli transfrontalieri (in entrata ed in uscita), soprattutto in termini di volumi e presentano un maggiore tasso di crescita sia in volumi sia in ricavi.

130. La figura che segue mostra che la maggior parte degli operatori ha un *business* nettamente focalizzato su uno dei due mercati (nazionale o transfrontaliero), ad eccezione di PI, DHL ed UPS che operano in entrambi i segmenti.

Figura 5.1 – Ripartizione dei volumi di pacchi per operatore per tipologia di consegna, nazionale e transfrontaliera (2018).



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

131. Si osserva poi che i soggetti che operano in entrambi i mercati differenziano tra offerte nazionali e transfrontaliere. Inoltre, non vi è sostituibilità dal lato della domanda, in quanto un servizio transfrontaliero (in entrata o in uscita) non è sostituibile con un servizio nazionale.

132. Per quanto riguarda le direttrici transfrontaliere, si osserva poi che i soggetti attivi dal lato della domanda nelle direttrici *outbound* e *inbound* sono differenti. Nella direttrice *outbound* sono attivi dal lato della domanda privati o imprese italiane; nella direttrice *inbound* sono attivi dal lato della domanda privati o imprese straniere. Inoltre, non sempre

l'operatore che effettua la consegna *inbound* ha una relazione diretta con il cliente che l'ha generata: mentre ciò è vero per i corrieri internazionali (*global integrators*), non altrettanto accade per gli operatori nazionali che prendono in consegna il pacco da un altro operatore postale per completarne il recapito. Infine, è evidente che, dal lato della domanda, le direttrici di traffico in entrata ed in uscita non siano sostituibili.

133. Alla luce delle considerazioni svolte l'Autorità ritiene che le condizioni della concorrenza nei segmenti delle consegne nazionali, transfrontaliere in entrata e transfrontaliere in uscita non siano sufficientemente omogenee da consentire di definire un unico mercato.

134. L'Autorità propone, pertanto, di individuare tre mercati merceologici separati in funzione della direttrice di consegna: nazionale, *inbound* e *outbound*.

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

5.2.3 Mercati servizio universale/servizi *deferred*

135. Poste Italiane, in qualità di operatore designato per la fornitura del servizio universale, è l'unico operatore che offre un servizio universale di consegna pacchi, nazionali e transfrontalieri. Più precisamente, PI offre il servizio "*Poste delivery standard*" per le consegne nazionali e il servizio "*Poste Delivery International Standard*" per le consegne internazionali".^{89,90} In base alla normativa vigente, il servizio universale è offerto su tutto il territorio nazionale a tutte le tipologie di clientela senza discriminazioni di natura tariffaria o di altro tipo, in quanto assolve alla esigenza di assicurare a tutti gli utenti un servizio base a tariffe accessibili.

136. Il servizio *Poste delivery standard* è, per molti aspetti, assimilabile ai servizi *deferred*. Il principale elemento in comune è il tempo di consegna previsto. Negli anni recenti poi il servizio è stato arricchito di nuove prestazioni, quali la tracciatura (dal 2011) e il doppio tentativo di consegna (dal 2019), che lo hanno reso sempre più simile ai servizi offerti su base commerciale.

137. La tabella sottostante compara le condizioni di fornitura del servizio universale "*Poste Delivery standard*" con quelle del servizio *deferred* di PI, "*Crono economy*", e del servizio *deferred* di Nexive, "*Sistema Economy*", entrambi offerti su base commerciale per la consegna in ambito nazionale, e mostra come i tre servizi siano per molti versi simili: tempi di consegna, soluzioni per ridurre la probabilità della mancata consegna, es. doppio tentativo di consegna o preavviso, servizio di giacenza, tracciatura, *pick-up*.

⁸⁹ I servizi universali sono stati recentemente rinominati (marzo 2019), precedentemente erano denominati, rispettivamente, "Pacco ordinario" e "Pacco ordinario estero".

⁹⁰ Si vedano al riguardo le delibere nn. 379/16/CONS e 298/17/CONS.

Tabella 5.1 – Caratteristiche delle offerte universale e *deferred* disponibili

Poste delivery standard – SU –	Crono Economy (PI)	Sistema Economy (Nexive)	Offerta per servizi Small Parcel/Parcel economy (Citypost)
Spedisci fino a 20 kg	Spedisci fino a 20 kg	Spedisci fino a 2 kg	Spedisci fino a 3 kg
Consegna in 4 giorni lavorativi in tutta Italia	Consegna entro 4 giorni lavorativi in tutta Italia	La consegna è prevista in 3-5 giorni lavorativi in tutta Italia e 7 giorni lavorativi per Calabria, Basilicata e isole.	Consegna entro 4-5 giorni lavorativi in tutta Italia
2 tentativi di consegna	2 tentativi di consegna	Preavviso di consegna via e-mail	n.d.
Tracciatura e firma alla consegna	Tracciatura e firma alla consegna	Tracciatura	Tracciatura
<i>Pick-up</i> (solo per carnet e contratti)	<i>Pick-up</i> incluso	<i>Pick-up</i> incluso	n.d.
Consegna a domicilio	Consegna a domicilio o presso un UP o un punto della rete Punto Poste	Consegna a domicilio	Consegna a domicilio
Giacenza gratuita in ufficio postale in caso di destinatario assente	Giacenza gratuita in ufficio postale in caso di destinatario assente	Giacenza gratuita	n.d.

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

138. Dal punto di vista dell’offerta vi è, quindi, piena sostituibilità in quanto si tratta di servizi assimilabili sotto il profilo delle condizioni tecniche, quindi un operatore che offra solo servizi rientranti nel Servizio universale è in grado di offrire anche servizi *deferred* su base commerciale. Né sembra rappresentare un ostacolo significativo il fatto che per fornire servizi universali è necessario ottenere il rilascio di una licenza sia alla luce dei tempi di rilascio, sia tenuto conto dell’esiguo ammontare del contributo da versare al Ministero.

139. Per quanto riguarda la sostituibilità dall’atto della domanda, si osserva in primo luogo che sia i servizi universali sia i servizi *deferred* della maggior parte degli operatori sono accessibili sia ai clienti privati sia a quelli *business*. In effetti, in Italia le tariffe del servizio universale risultano di norma più alte di quelle dei servizi *deferred* offerti su base commerciale, in quanto, in base alla normativa vigente, le tariffe dei servizi universali sono orientate ai costi e PI ha un costo del lavoro mediamente superiore agli altri operatori, dovuto ad una maggiore incidenza di addetti a tempo indeterminato e al livello più alto del salario orario del portalelettere. Come noto, infatti, gli operatori alternativi ricorrono maggiormente al lavoro flessibile; inoltre, non esistendo un contratto nazionale

per settore postale, il costo orario della manodopera nelle aziende private è più basso di quello di PI.⁹¹

140. Infine, si osserva che dai dati di PI risulta che i servizi universali di consegna dei pacchi rappresentano una quota marginale del mercato dei pacchi in Italia in quanto pesano meno dello **[omissis]**%.⁹² Lo scarso utilizzo dei servizi universali potrebbe essere dovuto alla scarsa competitività di questi ultimi con i prodotti offerti su base commerciale.

141. Alla luce di quanto esposto, l'Autorità ritiene che i servizi universali ed i servizi di consegna *deferred* siano sostituibili ed appartengano allo stesso mercato rilevante. Pertanto, l'Autorità propone di definire un unico mercato delle consegne pacchi *deferred* in ambito nazionale che include anche i pacchi rientranti nel servizio universale.

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

5.2.4 Mercati consegne *deferred* e esprese

142. I servizi di consegna espressi e *deferred* si distinguono in primo luogo per i tempi di consegna, sensibilmente più brevi per i primi tanto che per offrire servizi postali espressi è necessario disporre di una flotta aerea, non necessaria per le consegne *deferred*. Dal punto di vista dell'offerta, quindi, non vi è piena sostituibilità tra le due tipologie di consegne. Al riguardo giova tuttavia osservare che con lo sviluppo dell'*e-commerce* sono nati nuovi modelli di *business* fondati sulle consegne rapide in ambito urbano che non necessitano di ingenti investimenti infrastrutturali: i venditori *on-line* e i *marketplaces*, per abbattere i costi della consegna e assicurare tempi brevi di recapito, localizzano i magazzini ed i centri logistici vicino ai grandi centri urbani. Ciò consente ad operatori metropolitani (c.d. "di ultimo miglio") di offrire servizi con consegna in giornata ("*instant*" o "*same day*") senza la necessità di una dotazione infrastrutturale costosa. Si tratta, tuttavia, di un fenomeno ancora marginale se confrontato con la dimensione complessiva del mercato in quanto riguarda esclusivamente le consegne *e-commerce* che, in base alle stime dell'Autorità, rappresentano circa il 20% dell'intero mercato dei pacchi in Italia.

143. Poiché i tempi di consegna incidono in modo significativo sul costo di fornitura del servizio (es. necessità di utilizzare la flotta aerea per la consegna espressa) il prezzo dei servizi espressi è in generale molto più alto di quello dei servizi *deferred*

144. Un ulteriore elemento di differenziazione (che contribuisce a far aumentare il prezzo delle consegne esprese) è rappresentato dal fatto che le consegne esprese, di

⁹¹ Si veda la delibera n. 452/18/CONS.

⁹² Considerando anche gli invii di corrispondenza inclusi nel SU che vengono utilizzati per la consegna di merce dell'*e-commerce* in entrata non si arriva comunque ad una quota significativa (**[omissis]**).

norma, sono garantite attraverso la c.d. clausola “*money back*”, cioè il diritto al rimborso per il cliente in caso di mancato rispetto dei tempi di recapito. La certezza dei tempi di consegna, al pari della rapidità, è molto importante per la clientela soprattutto considerato che la domanda di servizi espressi proviene prevalentemente da clientela *business* per consegne B2B: si tratta, quindi, di una domanda piuttosto rigida rispetto al prezzo.

145. I servizi hanno dunque caratteristiche molto diverse che non li rendono sostituibili dal lato della domanda. Infatti, difficilmente un cliente che utilizza servizi *deferred*, a seguito di un aumento di prezzo piccolo, ma significativo e non transitorio, dei prezzi dei servizi di questi ultimi passerebbe ai servizi espresso. Dal punto di vista della domanda, non vi è, dunque, sostituibilità in quanto è poco plausibile ritenere che in coincidenza con un aumento piccolo ma significativo e non transitorio dei prezzi dei servizi *deferred* la domanda passi ai servizi espressi, che hanno un prezzo notevolmente maggiore.

146. Da quanto detto si evince che le condizioni di concorrenza non sono sufficientemente omogenee da ritenere che entrambe le tipologie di servizi rientrino in un unico mercato merceologico.

5.2.5 Mercati consegne espresse/ *time definite*

147. I servizi di consegna pacchi *time-definite* sono servizi con consegna espressa di qualità superiore in quanto, oltre alla certezza della consegna il giorno successivo, l'operatore si impegna a consegnare il pacco entro una certa ora (es. 9, 10 o 12 del mattino). Si tratta di un servizio ad alto valore aggiunto utilizzato in origine soprattutto dai clienti B2B dei corrieri. Tuttavia, questo tipo di servizio si sta diffondendo anche nell'ambito delle consegne dell'*e-commerce* per andare incontro ai bisogni degli acquirenti *on-line* più esigenti che vogliono poter programmare la consegna in modo dettagliato, scegliendo ad esempio la consegna pomeridiana o serale, con la possibilità di poter modificare l'orario previsto per la consegna nel corso della giornata. Alcuni nuovi operatori (es. Milkman) hanno incentrato il *business* su tali servizi, con offerte specifiche di servizi di consegna dei pacchi c.d. “*same day*” in ambito metropolitano rivolti agli utenti *e-commerce*.

148. Ad avviso dell'Autorità, i servizi *time-definite* sono sostituibili con quelli espressi, sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta. Sul primo punto si osserva che un operatore che già offre servizi espressi e intende offrire servizi con consegna *time-definite* non necessita di investimenti infrastrutturali specifici come, invece, è richiesto ad un operatore che offre servizi *deferred* e intende iniziare ad offrire servizi espressi. Per quanto riguarda la domanda, si ritiene che un cliente che utilizza servizi espressi passerebbe ai servizi *time definite* in seguito ad un aumento piccolo ma significativo e non transitorio del prezzo dei servizi espressi in quanto la differenza di prezzo che sussiste tra servizi *time definite* e servizi espressi è relativamente bassa, se paragonata ad esempio alla forbice di prezzo che sussiste tra servizi espressi e *deferred*.

149. Alla luce delle considerazioni svolte, l'Autorità propone di individuare mercati distinti a livello nazionale:

- Mercato dei servizi di consegna pacchi con consegna *deferred*;
- Mercato dei servizi di consegna pacchi con consegna espressa, che include anche le consegne *time definite*.

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

150. L'Autorità non ritiene invece che la distinzione tra mercati delle consegne di pacchi *deferred* e ed espresse sia adottabile nei mercati delle consegne di pacchi transfrontaliere sia *inbound*, sia *outbound*. Ciò in quanto mentre in ambito nazionale è possibile distinguere chiaramente i due servizi sulla base dei tempi di consegna previsti (più di un giorno, entro un giorno) e dell'infrastruttura necessaria per la loro fornitura, in ambito transfrontaliero la distinzione è meno netta. Ad esempio, la flotta area per la consegna espressa è indispensabile in ambito nazionale ma in ambito internazionale non è necessariamente un criterio sufficiente di distinzione.

151. Sulla base di queste considerazioni l'Autorità individua un unico mercato delle consegne pacchi transfrontaliere *inbound* ed un unico mercato delle consegne pacchi transfrontaliere *outbound*.

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

5.3 Mercati geografici rilevanti

152. In tutti i mercati merceologici individuati le condizioni della concorrenza sono omogenee a livello nazionale. Dal lato dell'offerta, si osserva che sono gli operatori postali italiani (o comunque con una sede operativa nel territorio): tutti gli operatori offrono servizi su base nazionale, cioè accessibili ai potenziali clienti di tutto il territorio nazionale.⁹³

153. Dal lato della domanda, non vi è sostituibilità tra servizi offerti all'interno del territorio nazionale e servizi offerti fuori dal territorio nazionale in quanto i servizi esteri

⁹³ Il fatto che in alcune aree geografiche le condizioni di fornitura del servizio siano specifiche (es. le consegne espresse nelle isole di solito richiedono 48h e non 24h come per il resto del territorio) non determina una differente condizione competitiva in dette aree. Né la semplice presenza di soggetti operanti in aree geografiche di dimensione sub-nazionale (es. operatori metropolitani) è condizione sufficiente per l'individuazione di mercati distinti geograficamente.

di consegna dei pacchi di norma non sono acquistabili da clienti italiani. Infine, non risulta esservi differenziazione dei prezzi su base geografica.

154. Pertanto, l'Autorità ritiene che l'ambito geografico di tutti i mercati merceologici individuati è nazionale.

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

5.4 Conclusioni sulla definizione dei mercati:

155. L'Autorità propone di individuare i seguenti mercati rilevanti:

- 1) Mercato delle consegne di pacchi *deferred* in ambito nazionale;
- 2) Mercato delle consegne di pacchi *espresses* in ambito nazionale;
- 3) Mercato delle consegne di pacchi transfrontaliere in entrata (*inbound*);
- 4) Mercato delle consegne di pacchi transfrontaliere in uscita (*outbound*);

Tutti i mercati individuati hanno dimensione geografica nazionale.

6 VALUTAZIONE DEL LIVELLO DI CONCORRENZA NEL MERCATO PACCHI

6.1 Introduzione

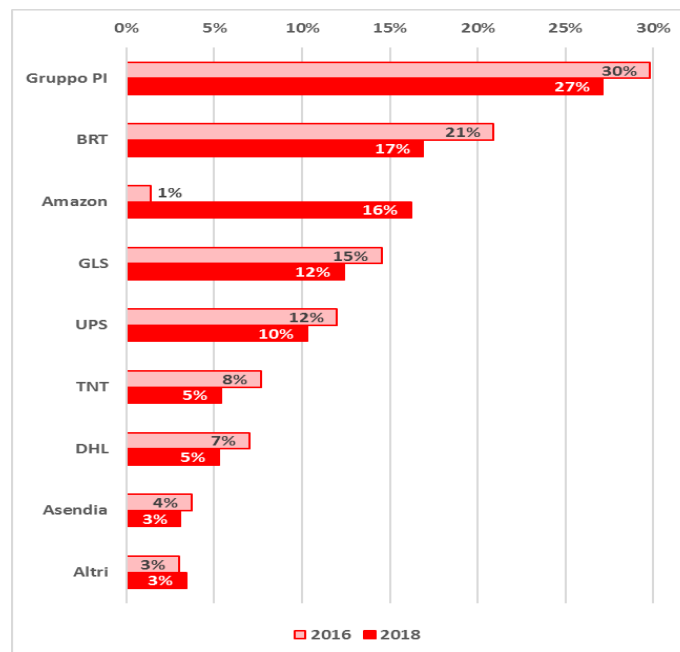
156. Per valutare il grado di concorrenzialità dei mercati rilevanti individuati nel capitolo precedente l'Autorità si avvale dei consueti indicatori utilizzati nel diritto della concorrenza quali, *inter alia*, le quote di mercato detenute dai vari operatori, il controllo di infrastrutture difficilmente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

157. Si osserva che in taluni casi, i mercati definiti ai fini della regolamentazione settoriale possono non coincidere con i mercati definiti ai fini del diritto della concorrenza. Infatti, nel caso della regolamentazione, la definizione dei mercati è sempre svolta in chiave prospettica in quanto le ANR devono tenere conto, oltre che delle condizioni di mercato esistenti, anche della loro prevedibile evoluzione futura.

158. Prima di esaminare e valutare il grado di concorrenzialità nei quattro mercati rilevanti individuati al capitolo precedente, è necessario esaminare l'intero settore in una visione prospettica e complessiva e considerare l'elemento nuovo rappresentato dall'ingresso di numerosi nuovi operatori nel mercato delle consegne dei pacchi a seguito dello sviluppo dell'*e-commerce*. Tra questi Amazon, che ha iniziato l'attività di consegna attraverso la società Amazon Italia Transport a fine 2016, è certamente l'operatore che ha visto crescere maggiormente la propria quota di mercato nell'arco di tempo considerato.

159. Come mostra la figura che segue, in soli due anni, la quota di Amazon in volumi è passata dall'1% al 16% mentre le quote di tutti gli altri operatori si sono ridotte. Trattandosi di un mercato in forte crescita, questo non significa che gli altri operatori abbiano visto la propria attività ridursi, ma che il ruolo svolto da Amazon ha fortemente condizionato la distribuzione delle quote relative tra operatori.

Figura 6.1 – Mercato totale servizi di consegna pacchi - Quote % in volumi



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

160. Come mostrano i paragrafi successivi, l'integrazione verticale sembra essere uno dei principali fattori che spiegano la posizione acquisita da Amazon in alcuni dei mercati rilevanti individuati dall'Autorità.

161. A riguardo si osserva che ad oggi Amazon è l'unica piattaforma che, all'aumentare dei volumi di pacchi venduti *on-line*, coordinando e dirigendo l'attività di numerosi operatori locali attraverso la società *Amazon Italia Transport*, si è integrata verticalmente nel settore delle consegne per fornire in proprio i servizi ai clienti finali. In questo modo Amazon già oggi consegna in proprio la maggior parte dei beni venduti sulla propria piattaforma e, in soli due anni di attività è diventata il terzo operatore del mercato totale delle consegne pacchi. 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 anche, *inter alia*, nel settore delle consegne.⁹⁴

162. L'eventuale potere di mercato di Amazon come piattaforma rientra in un dibattito più ampio ed articolato che esula dal contesto dell'analisi in oggetto. Per quanto riguarda specificamente l'attività postale, si osserva che l'attività di vendita *on-line* della piattaforma può conferire ad Amazon un vantaggio competitivo sul mercato dei servizi di consegna dei pacchi per i seguenti motivi: i) i venditori che utilizzano la piattaforma

⁹⁴ Lina M. Khan "Amazon's Antitrust Paradox", Yale Journal of Law XX 2017.

rappresentano per Amazon un significativo bacino di potenziali acquirenti di servizi postali; ii) Amazon è in grado di conseguire economie di scopo dalla vendita congiunta dei servizi della piattaforma e dei servizi postali; iii) Amazon detiene un vantaggio informativo rispetto agli altri operatori postali grazie al database degli acquisti sulla piattaforma. In sintesi, Amazon potrebbe attuare strategie volte ad esercitare un effetto leva per trasferire il suo potere di mercato dalla piattaforma a mercati contigui, come quello dei servizi di consegna dei pacchi; ad esempio, potrebbe legare i risultati che essa stessa genera per i venditori che utilizzano la sua piattaforma di vendita al dettaglio al fatto che questi si avvalgano o meno anche della sua attività di consegna.⁹⁵

163. Dal lato della domanda, in Italia Amazon, essendo una delle prime piattaforme per acquisti *on-line*,⁹⁶ grazie ai notevoli volumi di pacchi venduti è diventata il primo cliente per fatturato per numerosi operatori postali (vedi *supra*, Box n. 1). Ciò le conferisce un notevole potere contrattuale che le consente di ottenere ingenti sconti a volume per i servizi di consegna.

164. Un ulteriore vantaggio per Amazon deriva dal fatto di essere oltre che un cliente, un concorrente per i suoi fornitori. Al riguardo, si osserva che Amazon, per alcuni operatori postali tradizionali (ad esempio, Poste Italiane e Citypost), è al contempo il primo cliente ed il maggior concorrente. Dunque, oltre a selezionare gli operatori che possono fornire il servizio di consegna, potrebbe utilizzare la minaccia di ridurre o azzerare i volumi commissionati ai concorrenti, provvedendo in proprio alla consegna, al fine di ottenere migliori condizioni di fornitura del servizio.

6.2 Mercato nazionale delle consegne di pacchi *deferred*

Livello ed andamento delle quote di mercato

165. Il mercato delle consegne di pacchi *deferred* in ambito nazionale comprende sia i servizi di consegna pacchi forniti da PI nell'ambito del servizio universale, sia gli altri servizi *deferred* offerti da PI e da altri operatori su base commerciale. Come illustrato nel capitolo precedente, si tratta di un mercato che sviluppa quasi il 12% del totale dei volumi di pacchi in ambito nazionale e che dal 2016 è cresciuto del 120% grazie allo sviluppo dell'*e-commerce*.

166. La Figura 6.2 riporta le quote di mercato in volumi e ricavi, per gli anni 2016 e 2018. Dalla figura risulta che Amazon nel 2018 è il primo operatore sia in volumi (con una quota del 59%), sia in ricavi (con una quota del 54%). Il secondo operatore è il gruppo

⁹⁵ Per quanto riguarda l'attività svolta dalla piattaforma, come si è detto, è al momento in corso un procedimento Antitrust per un presunto abuso di posizione dominante di Amazon nel mercato della fornitura ai venditori terzi dei servizi di intermediazione per la compravendita di beni/servizi.

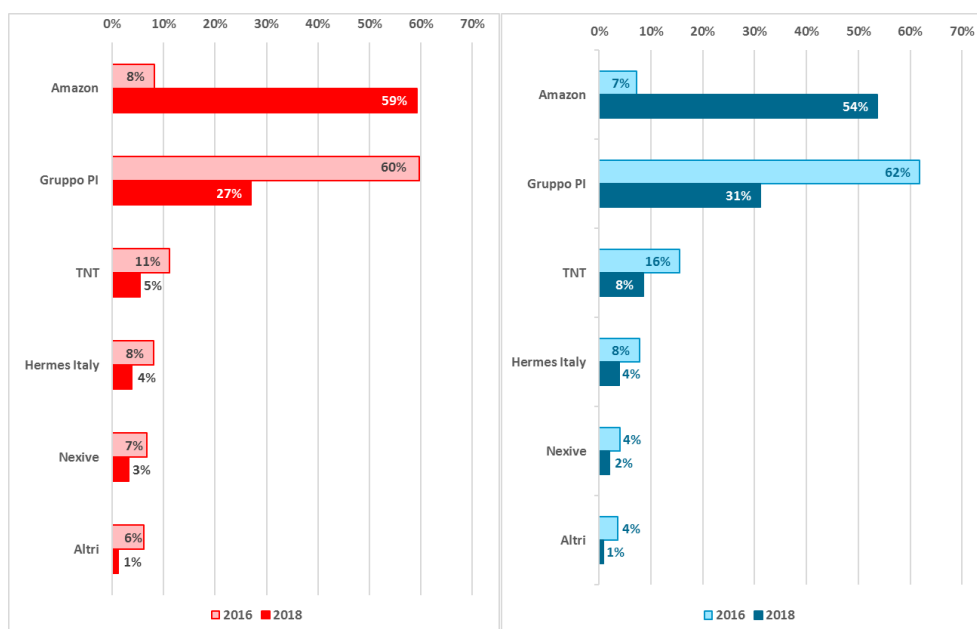
⁹⁶ Anche se la classifica delle piattaforme varia a seconda dell'indicatore utilizzato per la sua redazione, Amazon risulta sempre tra le prime tre piattaforme di acquisti on-line in Italia.

PI con una quota del 27% in volumi e del 31% in ricavi.⁹⁷ Seguono TNT, Hermes e Nexive, con quote inferiori al 10% sia in volumi, sia in ricavi. I *global integrators* (DHL, TNT, FedEx) non sono affatto presenti in questo mercato o hanno quote irrilevanti (confluite nella quota “altri”) in quanto, come si è visto nel capitolo 4, in ambito nazionale effettuano quasi esclusivamente consegne espresse.

167. Amazon, che è entrata nel mercato delle consegne solo di recente, ha visto la propria quota di mercato crescere di 51 p.p. in volumi e di 47 p.p. in ricavi in soli due anni (2016-2018), per raggiungere una quota superiore al 50%, sia in volumi sia in ricavi.

168. Si osserva, altresì, che Amazon è l’unico operatore che guadagna quote di mercato nel triennio di osservazione in quanto ha intercettato quasi interamente l’incremento dei volumi di pacchi; viceversa, i volumi di pacchi consegnati dagli altri operatori rimangono invariati, o crescono in modo non altrettanto significativo. Dunque, tutti gli altri operatori vedono la loro quota dimezzarsi.

Figura 6.2 – Mercato servizi di consegna pacchi nazionali “deferred” - Quote % in volumi (rosso) e ricavi (blu)



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

169. La figura che segue riporta l’indice HHI. L’indice si riduce tra il 2016 ed il 2017 per poi aumentare nel 2018, sia in volumi sia ricavi. È evidente che l’andamento dell’indice di concentrazione nel periodo di osservazione è fortemente influenzato dalla

⁹⁷ Il dato relativo a PI riguarda i pacchi consegna *deferred* consegnati da PI (rientranti e non rientranti nel servizio universale) più i pochi pacchi con consegna *deferred* di SDA.

redistribuzione delle quote di mercato causata dal ruolo sempre maggiore acquisito da Amazon.

Tabella 6.1 – Indice HHI nel mercato servizi di consegna pacchi nazionali “deferred”

	HHI		
	2016	2017	2018
Volumi	3.896,8	3.212,4	4.294,3
Ricavi	4.210,8	3.292,4	3.944,8

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

170. Nonostante l’andamento dell’indice di concentrazione e il livello elevato della quota di mercato raggiunto da Amazon, l’arco temporale, relativamente breve, entro il quale la società ha acquisito una simile quota, rende necessario verificare se vi siano altri fattori che conferiscono ad Amazon la possibilità di comportarsi in misura notevole in modo indipendente dai concorrenti e dai clienti, quindi di detenere un significativo potere di mercato.

Controllo di infrastrutture postali difficilmente duplicabili

171. Nel capitolo precedente si è visto che la maggior parte degli operatori postali, inclusi i corrieri, ha adattato la propria rete al fine di consegnare più agevolmente i pacchi. Tale adattamento ha richiesto certamente investimenti nella logistica, ma si è trattato comunque di un adattamento di reti preesistenti. E, in ogni caso, si è visto che gli operatori che non sono in grado di coprire l’intero territorio nazionale, per consegnare i pacchi, hanno stipulato accordi di integrazione delle reti per raggiungere una copertura più estesa o una maggiore capillarità. Inoltre, lo sviluppo dell’e-commerce ha favorito l’entrata nel mercato di nuovi operatori come, ad esempio i “*last mile delivery operators*”, gli operatori che gestiscono gli armadietti automatici per il ritiro e la consegna dei pacchi (c.d. *locker*) nonché della piattaforma Amazon.

172. Sembra dunque corretto affermare che non vi siano problemi concorrenziali legati al controllo di infrastrutture postali difficilmente duplicabili. D’altra parte, dal momento che gli operatori postali si avvalgono della stessa rete per la consegna dei pacchi e della corrispondenza, valgono per le reti pacchi le medesime considerazioni valide per il settore postale in generale, ossia si tratta di infrastrutture che, a differenza di altri settori a rete, sono fundamentalmente organizzazioni di risorse umane e logistiche, con una componente infrastrutturale relativamente ridotta.⁹⁸

173. Poiché la fornitura di servizi postali presenta economie di scala e di densità, in genere gli operatori alternativi entrano nel mercato pacchi con modalità analoghe a quelle seguite nel mercato delle lettere, ossia con una copertura del territorio inizialmente limitata alle aree più remunerative (aree urbane, a maggiore densità abitativa) per poi

⁹⁸ Per una più dettagliata descrizione delle caratteristiche delle reti postali si veda delibera n. 384/17/CONS.

estenderla progressivamente; le aree non coperte vengono invece servite ricorrendo ad accordi con altri operatori.

174. Diverso sarebbe il discorso delle infrastrutture difficili da replicare se, come alcuni propongono, si considerano come infrastrutture essenziali le piattaforme. In questo caso il controllo della piattaforma costituirebbe per Amazon un indubbio vantaggio competitivo.

Barriere all'ingresso

175. 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. Gli obblighi da rispettare nell'esercizio dell'attività non sono affatto sproporzionati, ma “sono adeguati e non eccessivamente gravosi”⁹⁹ e per entrare nel mercato è sufficiente 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 (dicembre 2018) più di 2.900, secondo quanto riportato sul sito del Ministero.

Valutazione del livello di concorrenza nel mercato nazionale delle consegne di pacchi deferred

176. Come si è visto nei paragrafi precedenti, nel mercato delle consegne nazionali *deferred*, Amazon ha visto aumentare notevolmente la propria quota: nel periodo considerato Amazon ha consegnato [omissis] milioni di pacchi in più (dagli [omissis] milioni del 2016 ai [omissis] milioni del 2018) mentre i volumi di pacchi consegnati dai principali concorrenti, Gruppo PI e TNT, sono rimasti più o meno invariati (il gruppo PI è passato dai [omissis] milioni di pacchi del 2016 ai [omissis] del 2018, TNT da [omissis] milioni di pacchi del 2016 ai [omissis] del 2018). In effetti, l'incremento complessivo di pacchi *deferred* registrato nel periodo ([omissis] milioni) coincide quasi interamente con i pacchi incrementali di Amazon ([omissis] milioni). Poiché Amazon consegna esclusivamente beni venduti sulla sua piattaforma *e-commerce*, si può ritenere che la crescita del mercato *deferred* in volumi sia dovuta quasi esclusivamente all'aumento dei pacchi generati dalla piattaforma Amazon.

177. Il livello della quota di mercato raggiunto da Amazon 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.¹⁰⁰ Va

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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

osservato, tuttavia, che Amazon è arrivata a detenere un tale livello della quota di mercato solo nell'ultimo anno mentre per affermare, in base al solo parametro della quota detenuta, che vi è potere di mercato tale quota dovrebbe essere detenuta stabilmente nel tempo. Infatti, secondo le Linee guida della Commissione *“la capacità di un nuovo operatore di aumentare rapidamente la propria quota di mercato può anche riflettere il fatto che il mercato rilevante in questione sia più competitivo e che le barriere in ingresso possano essere superate entro un lasso di tempo ragionevole”*. L'Autorità dunque non è in grado di concludere già nell'ambito della presente analisi che Amazon detiene un significativo potere di mercato per il solo della quota detenuta. Tuttavia, tale livello rende necessario un monitoraggio costante dell'evoluzione del mercato.

178. Il fatto poi che Amazon sia stata in grado di intercettare pressoché l'intero potenziale di crescita del mercato dei servizi di consegna dei pacchi *deferred* dovuto all'*e-commerce* può essere riconducibile a diversi fattori. Da un lato, potrebbe essere il naturale risultato di una maggiore competitività della sua offerta rispetto a quella dei concorrenti, cioè di una competizione sui meriti. Dall'altro lato, potrebbe derivare da un trasferimento del potere sul mercato della piattaforma di vendita *on-line*, dove Amazon detiene una posizione rilevante, al mercato dei servizi di consegna dei pacchi (c.d. *“leveraging”*). Per assicurare un *“level playing field”* sarebbe necessario conoscere i prezzi dei pacchi consegnati da Amazon Italia Transport e di quelli consegnati dagli altri operatori.

179. Tuttavia, come si è visto, non solo per Amazon, ma per tutti gli operatori postali, non sempre sono disponibili i listini dei prezzi di consegna in quanto molti operatori hanno dichiarato di utilizzare nella maggior parte dei casi contrattazioni individuali per la determinazione delle condizioni economiche. Sarebbe dunque auspicabile rafforzare le misure in tema di trasparenza tariffaria.

180. Una maggiore trasparenza tariffaria consentirebbe anche di monitorare l'eventuale mancato rispetto da parte degli operatori attivi nel mercato della consegna dei pacchi degli obblighi derivanti dalla detenzione del titolo abilitativo, in particolare di quelli relativi al contratto di lavoro. Come è noto, infatti, nel settore postale i costi del lavoro rappresentano i due terzi dei costi totali di produzione e ciò potrebbe indurre alcuni operatori ad utilizzare la riduzione del costo del lavoro come strumento per migliorare la propria posizione nel mercato, attraverso l'applicazione di contrattazioni differenziate e non omogenee rispetto a quelle ordinariamente e storicamente applicate nel settore.

181. Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, l'Autorità ritiene prematuro concludere che nel mercato nazionale delle consegne *deferred* vi sia un operatore che detiene un significativo potere di mercato; l'Autorità ritiene, tuttavia, necessario

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”.

continuare a monitorarne l'evoluzione e rafforzare comunque gli obblighi in materia di trasparenza per tutti gli operatori.

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

6.3 Mercato nazionale delle consegne di pacchi espresse

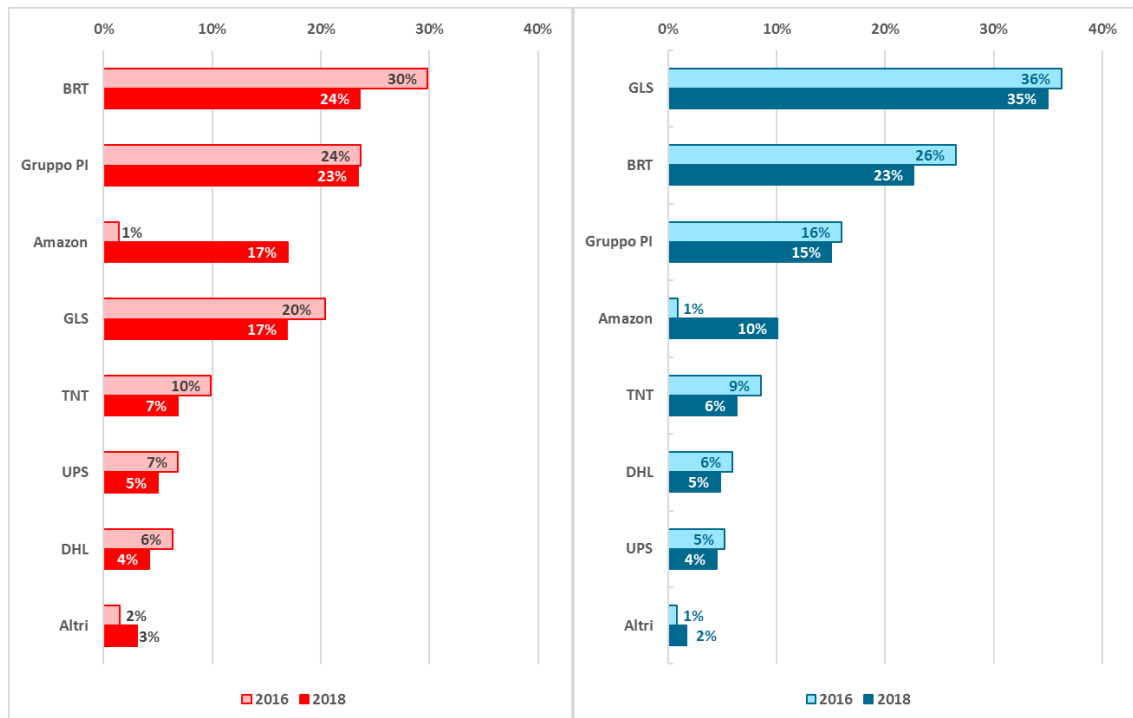
182. Il mercato delle consegne di pacchi espresse in ambito nazionale comprende sia i servizi espresso, sia i servizi a data e ora certa. Come illustrato nel capitolo precedente, rientrano in questo mercato circa l'88% degli invii di pacchi in ambito nazionale.

183. La Figura 6.3 riporta le quote di mercato in volumi e ricavi, per gli anni 2016 e 2018. Dalla figura risulta che BRT ed il gruppo PI sono i primi operatori del mercato con una quota in volumi, rispettivamente, del 24% e del 23%, mentre Amazon è il terzo operatore con una quota del 17%. Le maggiori quote in ricavi, invece, sono detenute da GLS e BRT (rispettivamente del 35% e del 23%), seguiti dal Gruppo PI con una quota del 15%. Ciò è riconducibile al fatto che i corrieri in genere conseguono un ricavo medio superiore rispetto a quello degli operatori tradizionali, in quanto forniscono prevalentemente pacchi B2B e servizi a maggiore valore aggiunto (es. "*time definite*").

184. I *global integrators* TNT, UPS e DHL detengono quote inferiori al 10% sia in ricavi sia in volumi ma, come si vedrà (vedi *infra*), hanno quote più significative nel mercato dei servizi transfrontalieri in quanto operano prevalentemente nel *business* delle spedizioni internazionali.

185. Anche in questo mercato Amazon è l'unico operatore che, nell'arco di tempo considerato, vede aumentare sensibilmente la propria quota di mercato, sia in ricavi sia in volumi, mentre le quote degli altri operatori risultano tutte in riduzione.

Figura 6.3 – Quote mercato consegne espresso nazionale (volumi e ricavi)



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

186. Nel triennio 2016-2018 l'indice di concentrazione, riportato nella tabella che segue è in costante riduzione. Come nel caso precedente la riduzione dell'indice è riconducibile all'ingresso di Amazon che, anche in questo caso, acquisisce una quota significativa nell'arco di due anni (+16 p.p. in volumi e +9 p.p. in ricavi). Si osserva anche che il grado di concentrazione è nel complesso inferiore a quello registrato per il mercato delle consegne nazionali *deferred*.

Tabella 6.2 – Indice HHI nel mercato servizi di consegna pacchi nazionali espressa

	HHI		
	2016	2017	2018
Volumi	2.056,7	1.822,6	1.778,4
Ricavi	2.404,8	2.243,3	2.146,1

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

187. L'Autorità ritiene che le considerazioni sull'assenza di infrastrutture postali difficilmente duplicabili e di significative barriere all'ingresso, anche di tipo normativo, nonché quelle relative all'integrazione verticale di Amazon, svolte per il mercato delle

consegne nazionali *deferred*, siano valide anche per questo mercato.¹⁰¹ Pertanto, nel paragrafo successivo si valuta direttamente il livello di concorrenza.

Valutazione del livello di concorrenza nel mercato nazionale delle consegne di pacchi espresse

188. Il grado di concentrazione del mercato nazionale delle consegne espresse 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 non inferiore al 10% (nel mercato delle consegne *deferred* sono solo due).

189. Anche in questo mercato si osserva come Amazon sia in grado di intercettare oltre la metà dei pacchi incrementali. Infatti, dei [omissis] milioni di pacchi in più nel 2018 rispetto al 2016, [omissis] milioni sono stati consegnati da Amazon, [omissis] milioni dal Gruppo PI, [omissis] milioni da GLS e [omissis] milioni anche da BRT. Non sussistono dunque le condizioni per individuare un operatore con significativo potere di mercato.

190. Inoltre, anche in questo mercato valgono le considerazioni svolte per il mercato delle consegne *deferred* circa il rischio che la mancata osservazione di prescrizioni derivanti dal titolo abilitativo possa conferire un ingiusto vantaggio competitivo agli operatori. Anche per questo mercato l'Autorità propone di proseguire l'attività di costante monitoraggio e di rafforzare gli obblighi di trasparenza delle condizioni economiche per tutti gli operatori.

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

6.4 Mercato delle consegne di pacchi transfrontaliere in entrata (direttrice *inbound*)

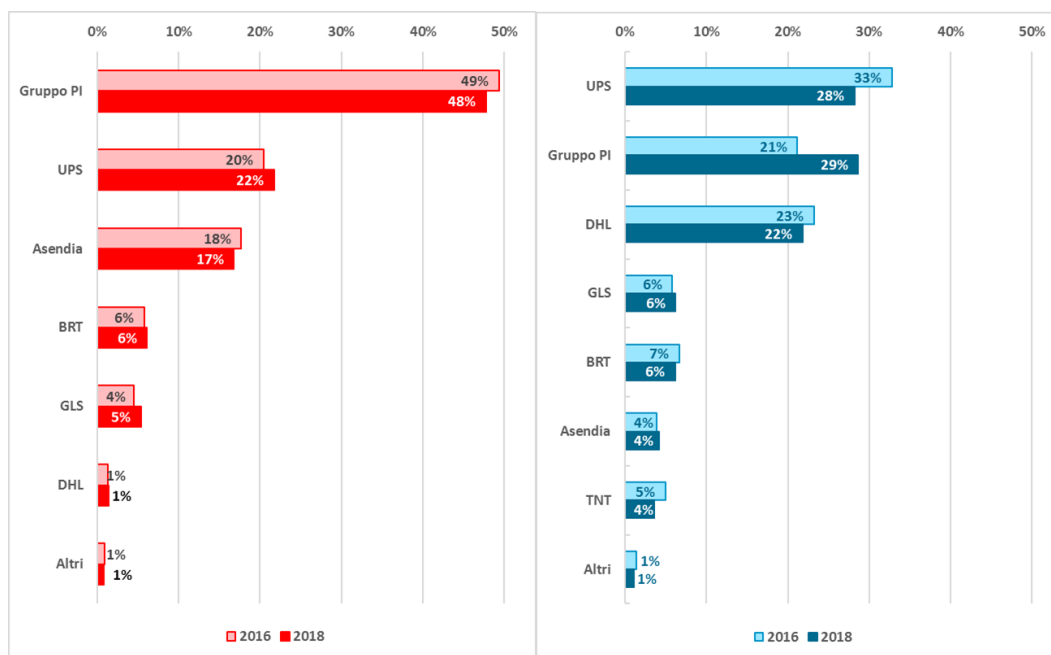
191. Nella direttrice in entrata (*inbound*) sono attivi sia gli operatori tradizionali sia i corrieri. La figura che segue mostra che il primo operatore per volumi è PI, seguito da UPS e Asendia. Mentre quest'ultima è presente solo nel mercato *inbound*, PI è presente anche in quello *outbound*, ma con una quota molto inferiore. Poste Italiane ed Asendia consegnano il 95% degli invii provenienti da paesi non europei. Si nota che, diversamente da quanto accade nel mercato nazionale, le quote dei corrieri BRT e GLS sono poco significative in quanto si tratta di operatori attivi principalmente nelle tratte nazionali. Si

¹⁰¹ Quanto all'infrastruttura difficile da replicare, si osserva che, sebbene per la consegna espressa sia necessario disporre di un'infrastruttura di collegamento veloce, come ad esempio la flotta aerea, tutti gli operatori del mercato nazionale sono attivi sia nel mercato *deferred* sia in quello espresso, ad eccezione di Hermes.

osserva poi l'assenza di Amazon in quanto la società ha dichiarato di non consegnare pacchi transfrontalieri.

192. Le quote di mercato in ricavi invece, vedono UPS al primo posto e PI al secondo posto, con una quota del 28% rispetto al 48% in volumi. Ciò è dovuto al fatto che PI gestisce in prevalenza volumi *inbound* di lettere che contengono oggetti acquistati *on-line* 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, (cfr. la Figura 4.5 *supra*) più della metà degli invii transfrontalieri in entrata è costituito da servizi di corrispondenza tradizionale.

Figura 6.4 – Mercato servizi di consegna pacchi *inbound* - Quote % in volumi (rosso) e ricavi (blu)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

Tabella 6.3 – Indice HHI nel mercato dei pacchi *inbound*

	HHI invii <i>inbound</i>		
	2016	2017	2018
Volumi	3.222,1	3.391,4	3.102,2
Ricavi	2.183,5	2.178,5	2.200,4

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

193. L'indice di concentrazione risulta in riduzione in volumi e quasi stabile in ricavi.

194. Sebbene PI detenga una quota piuttosto elevata in volumi, la quota in ricavi risulta sensibilmente inferiore, in quanto in questa tratta prevalgono servizi di corrispondenza tradizionale. La quota in ricavi di PI, inoltre, si discosta di soli 10 punti percentuali da quella degli altri due maggiori operatori, UPS e DHL. L'Autorità dunque ritiene che, in base al livello della quota di mercato detenuta, non sia individuabile alcun operatore che detiene significativo potere di mercato.

Controllo di infrastrutture postali difficilmente duplicabili

195. L'Autorità ritiene che le considerazioni sull'assenza di infrastrutture postali difficilmente duplicabili svolte per il mercato delle consegne nazionali *deferred* ed espresse, siano valide anche per questo mercato in quanto per un operatore nazionale la consegna inbound di un pacco transfrontaliero richiede la medesima infrastruttura di quella di un pacco nazionale.

Presenza di barriere all'ingresso

196. Come si è visto, la consegna *inbound* è il tratto terminale di un processo di recapito originato in un paese diverso dall'Italia; il servizio può essere fornito al cliente che ha originato la consegna (es. se l'operatore che effettua la consegna è un *global integrator*) oppure ad un altro operatore (es. operatore di origine o di transito). In quest'ultimo caso il processo di recapito coinvolge due o più operatori. Gli operatori transnazionali (es. *global integrator* o operatori paneuropei come DPD group) 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. 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 transfrontalieri in entrata

197. A parere dell'Autorità non vi è una posizione di significativo potere di mercato. Tuttavia, il mercato, presenta barriere all'ingresso rappresentate dal sistema UPU.

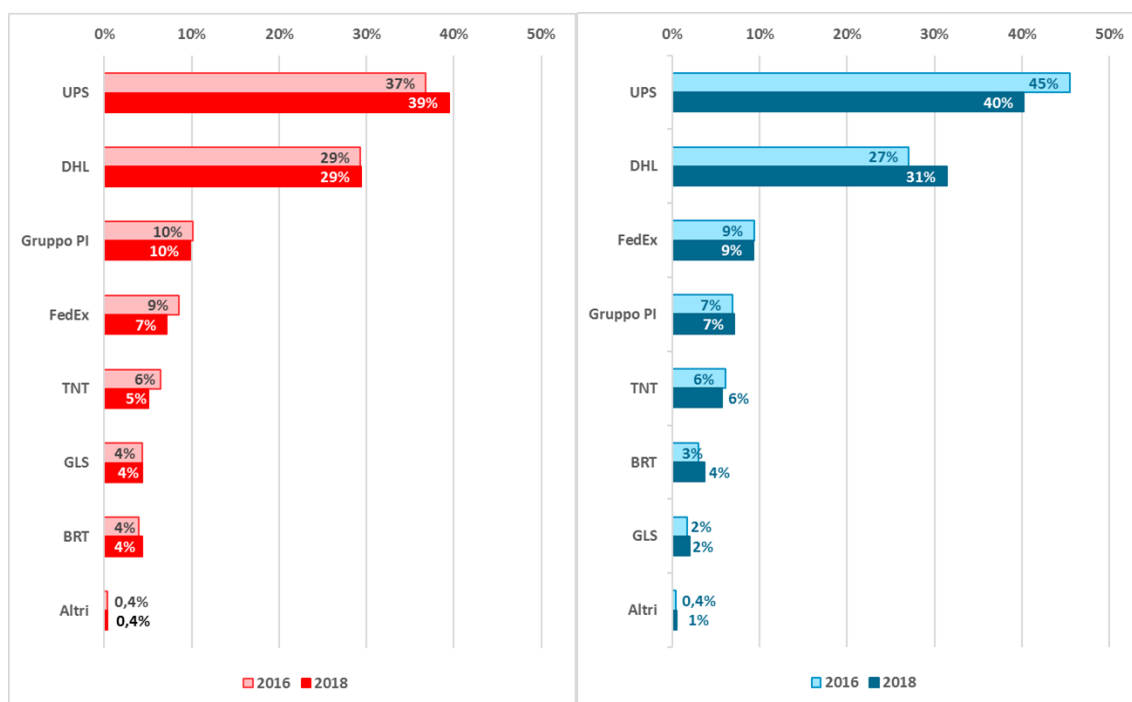
198. Dal momento che il mercato delle consegne transfrontaliere è destinato a crescere nel medio-lungo periodo a tassi significativi grazie allo sviluppo dell'*e-commerce*, sarebbe auspicabile l'adozione di misure pro-competitive. Tuttavia, tali misure esulano dall'ambito di competenza dell'Autorità.

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

6.5 Mercato delle consegne di pacchi transfrontaliere in uscita (direttrice *outbound*)

199. I *global integrators* UPS e DHL dominano il segmento dei pacchi *outbound* con una quota cumulata di circa il 70% sia in volumi sia in ricavi (FedEx è presente con una quota di poco inferiore al 10%). In questa direttrice gli operatori postali detengono quote di mercato piuttosto basse: la quota del Gruppo PI è pari al 10% in volumi ed al 7% in ricavi mentre Asendia è del tutto assente. Ciò in quanto gli operatori postali riescono ad essere più competitivi nella direttrice *inbound* grazie alle modalità di funzionamento delle *terminal dues*.

Figura 6.5 – Mercato servizi di consegna pacchi *outbound* - Quote % in volumi (rosso) e ricavi (blu)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

200. Per quanto riguarda il grado di concentrazione del mercato, la tabella che segue mostra che l'indice HHI, nel triennio di osservazione, risulta in crescita in volumi ed in riduzione in ricavi.

Tabella 6.4 – Indice HHI nel mercato dei pacchi *outbound*

	HHI invii <i>outbound</i>		
	2016	2017	2018
Volumi	2.465,8	2.522,9	2.630,1
Ricavi	2.986,1	2.884,6	2.792,7

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

Presenza di barriere all'ingresso

201. Per operare nel mercato *outbound* è necessario disporre di un'infrastruttura con copertura globale oppure di accordi con altri operatori esteri; nel primo caso l'operatore che prende in carico il pacco dal cliente nazionale (es. *global integrator*) sarà in grado di effettuare l'intera consegna mentre nel secondo caso l'operatore effettua la prima parte del processo, cioè l'accettazione, lo smistamento in uscita ed il trasporto fino alla presa in carico del pacco da parte del partner che si occuperà della consegna finale o del trasporto intermedio (in tal caso la consegna coinvolge più di due operatori). Quindi, per un operatore nazionale la consegna *outbound* di un pacco transfrontaliero richiede un'infrastruttura transfrontaliera o la sussistenza di accordi con operatori esteri/*global integrator* operanti nel paese di destinazione del pacco.

202. Anche in questo mercato la difficoltà che i nuovi entranti possono riscontrare nell'adesione ad accordi inter-operatori può costituire una barriera all'ingresso.

Valutazione del livello di concorrenza nel mercato delle consegne di pacchi transfrontaliere in uscita

203. A parere dell'Autorità non vi è una posizione di significativo potere di mercato nel mercato delle consegne *outbound*. Una barriera all'ingresso potrebbe essere rappresentata dalla difficoltà degli operatori nuovi entranti a concludere accordi con operatori esteri/*global integrator* operanti nel paese di destinazione del pacco.

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