

**Allegato A alla delibera n. 117/21/CONS**

**MISURE PER INCENTIVARE L'UTILIZZO DEGLI ARMADIETTI  
AUTOMATICI PER LA CONSEGNA E LA RACCOLTA DEI PACCHI**

**INDICE**

1	Introduzione.....	3
1.1	L'iter istruttorio .....	3
2	Le nuove modalità di consegna.....	5
2.1	I PUDO (Pick-up and drop-off points).....	5
2.2	Il livello di utilizzo delle nuove modalità di consegna.....	5
2.3	I parcel lockers: caratteristiche .....	6
2.4	Tipologie di lockers: ad uso esclusivo vs reti agnostiche .....	9
2.5	Gli investimenti in reti di lockers.....	10
2.6	Il ruolo delle istituzioni pubbliche .....	12
2.7	La scelta tra “make or buy” per le reti lockers.....	13
3	Lo sviluppo dei lockers in Europa.....	15
4	Lo scenario italiano.....	19
4.1	Reti di locker in Italia .....	19
4.2	Proposte di sviluppo di reti locker .....	23
4.3	Il quadro normativo .....	24
5	Misure per incentivare l'utilizzo dei locker .....	27
5.1	Problemi riscontrati.....	27
5.1.1	Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione .....	29
5.1.2	Le valutazioni dell'Autorità .....	31
5.2	Possibili soluzioni.....	32
5.2.1	Armonizzazione delle norme vigenti per l'installazione di infrastrutture locker.....	32
5.2.1.1	Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione.....	33
5.2.1.2	Le valutazioni dell'Autorità.....	35
5.2.2	Favorire l'utilizzo di risorse esistenti.....	36
5.2.2.1	Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione.....	36
5.2.2.2	Le valutazioni dell'Autorità.....	38
5.2.3	Regime normativo e amministrativo favorevole per le reti aperte.....	38

5.2.3.1	Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione.....	39
5.2.3.2	Le valutazioni dell’Autorità.....	42
5.2.4	Uniformità degli standard tecnici .....	43
5.2.4.1	Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione.....	43
5.2.4.2	Le valutazioni dell’Autorità.....	44

## 1 INTRODUZIONE

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

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

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

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

### 1.1 L'iter istruttorio

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

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

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

8. Sulla base di quanto previsto nella comunicazione di avvio del procedimento, il 26 novembre 2020 l’Autorità ha adottato la delibera n. 629/20/CONS di avvio della consultazione pubblica, pubblicata sul sito web in data 14 dicembre 2020, al fine di acquisire le valutazioni e le osservazioni dei soggetti interessati alle proposte dell’Autorità.

9. Alla consultazione pubblica hanno partecipato i seguenti soggetti: Associazione Nazionale Comuni Italiani (di seguito “ANCI”), Amazon Italia Transport S.r.l. (di seguito “Amazon”), Sig. Buonanno Fabio, DHL Express Italy S.r.l. (di seguito “DHL”), Fulmine Group S.r.l. unitamente al Consorzio di Tutela A.RE.L. (di seguito “Fulmine”), m-dis Distribuzioni Media S.p.A. (di seguito “M-dis”), Poste Italiane S.p.A. (di seguito “PI”), Quadient Italy S.r.l. (di seguito “Quadient”), TIM S.p.A. (di seguito “TIM”), United Parcel Service Italia S.r.l. (di seguito “UPS”) e WIB s.r.l. (di seguito “WIB”). Si segnala che alcuni soggetti non hanno risposto in modo puntuale alle domande ma hanno fornito solo osservazioni di carattere generale.

---

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

## 2 LE NUOVE MODALITÀ DI CONSEGNA

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

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

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

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

### 2.2 Il livello di utilizzo delle nuove modalità di consegna

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

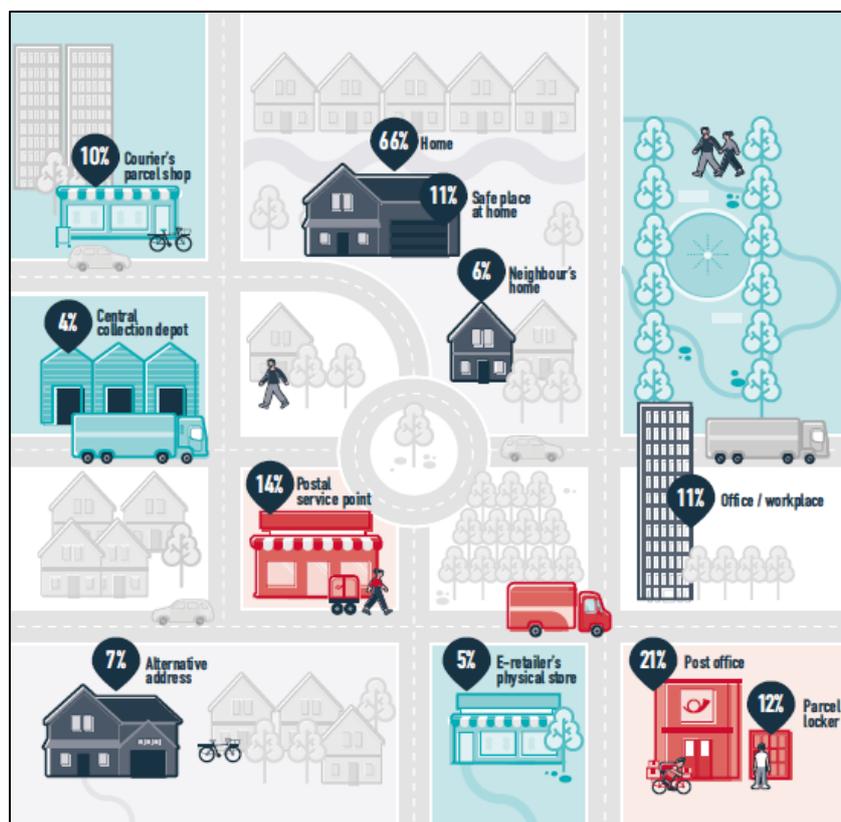
---

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

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

<sup>4</sup> IPC *"Cross-Border E-Commerce Shopper Survey"*, 2019.

**Figura 1 - Tasso di utilizzo delle modalità di consegna**



Fonte: IPC 2019

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

### 2.3 I *parcel lockers*: caratteristiche

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

<sup>5</sup> ACM, "Marktstudie last mile pakketbezorging", 2020.

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

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

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

**Tabella 1 - Confronto tra tipologie di consegna dei pacchi**

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

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

19. Per gli operatori, inoltre, la consegna al *locker* è più efficiente in quanto:
- la tratta finale della consegna (c.d. "ultimo miglio"), che è la fase più costosa dell'intera catena del servizio, risulta più breve rispetto alla consegna a

domicilio;<sup>6</sup> quindi l'utilizzo dei *locker* potrebbe avere un'incidenza significativa sulla riduzione dei costi del recapito non solo nelle aree urbane ma anche nelle aree extra-urbane.

- b. è possibile accorpate più consegne destinate ad utenti diversi presso un medesimo armadietto;
- c. nelle aree urbane il processo di consegna può essere effettuato nelle fasce orarie di minore traffico o in cui non sono attive restrizioni al traffico urbano, come le ZTL.<sup>7</sup>

20. La consegna in un punto di ritiro è anche più sostenibile dal punto di vista ambientale rispetto a quella a domicilio in quanto determina un minor impatto sulla congestione del traffico ed una minore emissione di CO<sub>2</sub>. Al riguardo si osserva che, secondo diversi studi, l'aumento delle consegne dovuto allo sviluppo dell'*e-commerce* (consegne B2C) ha determinato un incremento delle emissioni globali di agenti inquinanti (es. CO<sub>2</sub>) e produce una serie di altri effetti negativi per la vivibilità urbana, soprattutto nelle grandi città (es. maggiore congestione del traffico, aumento dell'utilizzazione del suolo pubblico e della produzione di rifiuti per gli imballaggi). Le consegne *e-commerce* comportano dunque anche un "costo sociale" che, tuttavia non si riflette sui prezzi dei servizi ma è sopportato dalla collettività.

21. Infine, la consegna mediante *lockers* si adatta meglio a circostanze particolari in cui è necessario ridurre le occasioni di contatto interpersonale (c.d. "distanziamento fisico"), come la pandemia in corso. Come riportato nei report pubblicati dall'ERGP (*Measures adopted by postal services due to the Covid-19 outbreak*),<sup>8</sup> nel corso dell'emergenza sanitaria gli FSU di alcuni paesi hanno intrapreso iniziative volte ad incentivare l'utilizzo dei *lockers*.

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

#### **2.4 Tipologie di lockers: ad uso esclusivo vs reti agnostiche**

23. Le reti di *lockers* sono solitamente realizzate dai fornitori di servizi di consegna pacchi, ma esistono anche reti gestite da operatori commerciali, il cui *business* consiste proprio nella fornitura dell'infrastruttura degli armadietti agli operatori postali o ai privati (es. la rete della start-up Citibox in Spagna). Nel primo caso le reti sono in genere ad uso esclusivo degli operatori proprietari, mentre nel secondo caso sono accessibili a più operatori (c.d. "reti agnostiche"). Esistono anche reti proprietarie aperte: ad esempio, in

---

<sup>6</sup> Secondo alcune stime i costi dell'ultimo miglio rappresentano il 40-50% dei costi totali della consegna.

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

<sup>8</sup> I report periodici ERGP sono disponibili al seguente link: [https://ec.europa.eu/growth/content/measures-adopted-postal-services-due-covid-19-outbreak\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/measures-adopted-postal-services-due-covid-19-outbreak_en)

Belgio, la rete dell'incumbent Bpost è accessibile ai concorrenti e in Danimarca l'operatore PostNord ha installato una rete agnostica in *joint-venture* con una società che produce lockers.

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

### 2.5 *Gli investimenti in reti di lockers*

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

26. I costi fissi sono relativi soprattutto alle attività preliminari all'installazione dell'armadietto (es. sopralluogo e predisposizione del sito), all'acquisto e al *set-up* dell'armadietto nonché al rilascio delle autorizzazioni per l'installazione. Molti di questi costi, ad esempio quelli relativi al sopralluogo e agli scavi sono di tipo "*sunk*", cioè non recuperabili in caso di disinvestimento. Gli oneri amministrativi oltre a non essere recuperabili, sono incerti nell'ammontare perché in assenza di parametri omogenei a livello nazionale, le procedure di autorizzazione, disciplinate dalle amministrazioni locali, fissano oneri di importo differente; analogo discorso vale per i *locker* condominiali in quanto in assenza di una disciplina nazionale, è necessario adeguarsi ai singoli regolamenti condominiali. L'assenza di omogeneità delle regole che disciplinano il rilascio delle autorizzazioni per la posa dei *locker*, quindi, oltre a generare incertezza, può condurre ad un innalzamento considerevole dei costi.

---

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

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

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

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

27. La presenza di economie di scala fa sì che il costo medio di una consegna mediante *locker* decresca all’aumentare dei volumi di pacchi consegnati, quindi il rendimento dell’investimento iniziale dipende dal grado di saturazione della rete. Per questo motivo, maggiore è la propensione all’utilizzo di tale tipologia di consegna da parte di utenti e *retailer*, maggiore è l’incentivo degli operatori ad investire nella rete *locker*.

28. D’altro canto, la propensione all’utilizzo dei *lockers* è a sua volta determinata, da un lato, dalla capillarità delle reti cioè dalla prossimità dei *lockers* agli utenti finali e, dall’altro lato, dalla disponibilità di venditori e operatori di consegna a sostenere gli

investimenti necessari per offrire tale soluzione di recapito, investimenti che sia i venditori sia gli operatori di consegna non sempre sono disposti ad affrontare.<sup>10</sup> I *retailer*, ad esempio, sono poco interessati ad offrire la consegna presso *locker* tra le opzioni di recapito se non vi è una particolare richiesta da parte degli acquirenti *on-line*; inoltre, i venditori *on-line* che dispongono anche di una catena di negozi fisici (ad esempio i grandi brand come “Rinascente”, “Coin”, etc.) utilizzano la rete *retail* come punto di ritiro degli acquisti *e-commerce* in alternativa alla consegna a domicilio. Potendo già offrire ai propri clienti una tipologia di consegna alternativa al domicilio, c.d. “*Click and Collect*”, questi soggetti considerano superflua l’adozione di opzioni ulteriori di consegna quali la consegna presso *lockers*. Un discorso analogo vale per gli *e-retailer* e gli operatori di consegna che hanno in essere un accordo con una o più reti di esercizi commerciali per la consegna dei pacchi (c.d. reti PuDo), i quali hanno una minore propensione ad effettuare ulteriori investimenti per offrire anche la consegna presso *lockers*.

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



## 2.6 Il ruolo delle istituzioni pubbliche

29. Gli investimenti nelle reti di *lockers* dipendono, oltre che dalle scelte economiche degli operatori di consegna e dei gestori delle reti, dai comportamenti degli acquirenti *on-line* e degli *e-retailer* (vedi schema in alto); la mancata consonanza di bisogni ed esigenze di queste categorie di soggetti può bloccare, o perlomeno rallentare, lo sviluppo delle reti.

30. Considerato che la consegna presso i *lockers* comporta indubbi vantaggi per la collettività, il ruolo di coordinamento potrebbe essere svolto dalle istituzioni pubbliche. In effetti, l’installazione dei *locker* rientra tra le iniziative che, sfruttando l’innovazione tecnologica, mirano a promuovere la riorganizzazione delle aree urbane in chiave di maggiore efficienza e vivibilità (c.d. “*smart-city*”).<sup>11</sup> Una crescita delle consegne B2C non regolata, infatti, rischia di compromettere la vivibilità delle città, aumentandone il

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

<sup>11</sup> Si veda Netcomm, “*Libro Bianco Logistica e packaging per l’e-commerce Le nuove prospettive*”, 2018.

livello di congestione e di inquinamento.<sup>12</sup> I *lockers*, quindi, potrebbero assumere un ruolo importante nei piani di progettazione della mobilità urbana improntati alla sostenibilità ambientale.<sup>13</sup>

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

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

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

33. Dal punto di vista regolatorio l'aspetto più rilevante dei *lockers* è la natura aperta o chiusa della rete. Come illustrato nei paragrafi precedenti esistono esempi sia di reti ad uso esclusivo sia di reti aperte; queste ultime possono essere di proprietà di fornitori di servizi di consegna (verticalmente integrati) oppure di operatori di rete puri, cioè che gestiscono unicamente l'infrastruttura senza fornire servizi di consegna.

34. Per un operatore di consegna la scelta tra dotarsi di una propria rete o richiedere l'accesso ad una rete di terzi ("*make or buy*") dipende dal *trade-off* tra canone di accesso e costi della rete proprietaria. Un modello di accesso regolamentato alla rete dei *lockers*

---

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

<sup>13</sup> Secondo il World Economic Forum, ad esempio, indirizzando la collaborazione pubblico-privato verso misure come: *i*) l'utilizzo di veicoli elettrici per la consegna nei centri delle città (c.d. "*inner-city areas*"), *ii*) la consegna in determinate fasce orarie (es. di notte o lontano dalle ore lavorative), *iii*) il ricorso a reti di *parcel lockers* e *parcel box* multi-brand e *vi*) l'utilizzo di sistemi IT per l'organizzazione del recapito moderni ed efficienti (es. strumenti in grado di reindirizzare le consegne in funzione dei dati sul traffico in tempo reale), in dieci anni si possono ottenere la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> del 30%, della congestione del 30% e dei costi di consegna del 25%. Si veda: World Economic Forum, "*The Future of the Last-Mile Ecosystem*", 2020.

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

presenta vantaggi e svantaggi sia per l'operatore che fornisce l'accesso, sia per l'operatore che richiede l'accesso.<sup>15</sup>

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

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

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

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

---

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

### 3 LO SVILUPPO DEI LOCKERS IN EUROPA

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

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

**Tabella 3 – Reti di *lockers* in Europa**

Paese	Proprietario della rete	# di lockers	Popolazione/locker	Rete accessibile a terzi
AUSTRIA	Austrian Post (FSU)	400	~ 20.230	SI (Partnership con DHL)
	A1 (Operatore TLC (“A1 Paket Station”))	~ 40		SI (Partnership con DPD, GLS e Shpock)
	Salzburg AG	3 (obiettivo di arrivare a 1000 nei prossimi 4 anni)		SI (Nessuna partnership esclusiva)
BELGIO	Bpost (FSU) & De Buren (“Cubee”)	270	~ 42.800	SI
FINLANDIA	Posti (FSU)	2.000	~ 2.400	NO
	Pakettipiste (gestito da Lehtipiste Ltd)	~ 300		SI (Partnership con Matkahuolto, PostNord e DHL)
FRANCIA	La Poste (FSU)	470	~ 34.000	NO
	Amazon	~ 1.500		NO
GERMANIA	Deutsche Post DHL (FSU)	7.000	~ 11.900	NO
	Parcel Lock	N.D.		SI

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

	(gestita da Hermes, DPD e GLS)			
IRLANDA	An Post (FSU)	17	~ 24.800	NO
	Parcel Motel.com	175		NO
LUSSEMBURGO	Post Luxembourg	110 (2020)	~ 5.700	NO
OLANDA	PostNL (FSU)	200 (2020)	~ 56.200	NO
	DHL (incl. De Buren)	109 (2018)		SI (parzialmente)
POLONIA	Poczta Polska (FSU)	240 (4.000 pianificati entro il 2024)	~ 3.300	NO
	InPost	~ 11.200		SI
PORTOGALLO	CTT (FSU)	53 (Report annuale 2019)	~ 103.000	NO
	DPD	47		
SPAGNA	Correos (FSU)	4.500	~ 4.930	NO
	Citibox	~5.000		SI
	Amazon	120		NO
SVEZIA	PostNord (FSU)	500 (PostNord ha avviato un progetto pilota con 200 parcel lockers in Danimarca con l'obiettivo di installare lockers in altri paesi scandinavi)	~ 12.150	NO
	DHL Sweden	350		NO
REGNO UNITO	Royal mail (FSU)	N.D.	~ 12.900	N.D.
	Amazon	4.000 (2020)		NO
	InPost	~ 1.200		SI (Partnership con Hermes e DHL)

Fonte: Elaborazioni dell'Autorità su dati Cullen International, ERGP, Last Mile Experts (aprile 2021) e siti web degli operatori

41. La Tabella 3 mostra che la dimensione delle reti *locker* differisce sensibilmente tra i diversi paesi europei sia in quanto gli investimenti in questo tipo di reti sono iniziati in momenti diversi, sia in quanto diverso è il ruolo giocato dall'*incumbent*. Ad esempio, in Germania DHL ha iniziato ad installare i *locker* nel 2001 e attualmente la sua rete ha una copertura che consente al 90% della popolazione di raggiungere un *locker* in non più di dieci minuti,<sup>17</sup> mentre in altri paesi le prime reti sono state installate nel 2014-2015.

42. Quanto al ruolo degli incumbent, la tabella mostra che di norma le reti più estese sono proprio quelle degli FSU che sono stati tra i primi ad installare *locker*, sebbene in numerosi paesi si osservi ormai anche la presenza di reti alternative di dimensioni significative. Ad esempio, Amazon ha sviluppato una rete proprietaria di *locker* in diversi paesi europei per le consegne dei beni venduti sulla piattaforma. Infine, in alcuni casi lo scarso utilizzo da parte dell'utenza ha rallentato i piani di sviluppo: ad esempio in Belgio lo sviluppo della rete "Cubee" di Bpost e De Buren ha subito una battuta di arresto nel 2018 per lo scarso utilizzo della rete registrato fino a quel momento. Un caso analogo ha riguardato l'investimento di DHL in Italia.<sup>18</sup>

43. Giova osservare che, sebbene nella maggior parte dei casi le reti *lockers* siano chiuse, vi sono diversi esempi di reti aperte in Austria, Belgio, Finlandia, Olanda, Polonia, Regno Unito e Spagna: si tratta sia reti di proprietà dell'FSU (es. Bpost o Austrian Post), sia di reti installate da operatori alternativi. A riguardo, si osserva l'ingresso sul mercato di nuovi operatori c.d. "*white label company*", come Citibox e Inpost, che non effettuano attività di recapito ma possiedono una rete di *locker* per dare accesso agli operatori terzi (es. operatori postali e corrieri).

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

45. In Belgio, l'operatore Bpost ha avviato, d'accordo con l'autorità locale, un progetto pilota nella città di Mechelen denominato "Ecozone" finalizzata a promuovere una distribuzione di pacchi e lettere sostenibile in tutto il territorio comunale, grazie all'installazione di 50 *locker* dislocati in tutta l'area urbana e l'utilizzo di mezzi di trasporto senza emissioni di CO<sub>2</sub> (furgoncini elettrici e bici con rimorchio portapacchi).<sup>19</sup>

---

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

<sup>18</sup> La società DHL ha iniziato le consegne presso i lockers nel 2015 con la prima installazione in Piazzale Segrino in occasione della implementazione del progetto "Isole digitali" del Comune di Milano. DHL è arrivata ad avere 10 lockers dislocati nelle città di Milano e Roma, installati presso università, piazze e stazioni della metropolitana. Tuttavia, lo scarso utilizzo da parte degli acquirenti on-line ha portato la società a ridurre il numero sino ad arrivare a disporre, attualmente, di un solo locker su tutto il territorio italiano (situato presso il Politecnico di Milano).

<sup>19</sup> <https://www.bpost.be/nl/ecozone-mechelen#ontvang>

46. Per quanto riguarda le norme regolamentari sulle reti di *lockers*, si osserva che con la sola eccezione della Grecia, in nessun paese europeo esiste un accesso regolamentato ai *lockers*: da un'indagine dell'ERGP risulta che, su 28 paesi, solo in Grecia esiste una regolamentazione dell'accesso alla rete *locker* dell'FSU (accesso agli elementi dell'infrastruttura postale dell'FSU). In Germania, sebbene vi sia una domanda di accesso da parte degli operatori alternativi, il regolatore BnetzA finora non è intervenuto. Secondo il Report ERGP un intervento regolamentare che imponga l'accesso alle reti *locker* non sarebbe auspicabile in quanto, essendo il mercato dei pacchi sufficientemente competitivo gli operatori dovrebbero giungere ad accordi su base commerciale senza bisogno di un intervento da parte del regolatore; inoltre, diverse ANR non hanno riscontrato un interesse nell'accesso anzi ritengono che l'imposizione di regole di accesso comporti un onere amministrativo significativo.<sup>20</sup>

---

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

## 4 LO SCENARIO ITALIANO

### 4.1 Reti di locker in Italia

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

- la rete dell'operatore Amazon Italia Transport (AIT), attiva dal 2016, è costituita da circa 2.150 *lockers* installati in luoghi aperti al pubblico e utilizzati da AIT e dagli altri fornitori di servizi di consegna per Amazon; si tratta quindi di una rete chiusa;
- la rete dell'operatore InPost,<sup>21</sup> attiva in Italia dal 2014, è costituita da circa 350 *locker* installati in luoghi aperti al pubblico distribuiti sull'intero territorio nazionale, in prevalenza nelle città metropolitane, in particolare Milano e Roma; si tratta di una rete "aperta", utilizzata da almeno due operatori postali (PI e TNT);
- la rete di Poste Italiane, composta complessivamente da circa 50 *lockers*, così suddivisa:<sup>22</sup>
  - un insieme di *locker* installati in luoghi aperti al pubblico, costituito al momento da [omissis] armadietti ad uso esclusivo di PI, che offrono servizi per l'*e-commerce*;
  - un insieme, costituito da [omissis] *locker* privati installati presso condomini o uffici (c.d. rete "Punto Poste Da Te"), che consentono di gestire:
    - il recapito dei pacchi, con la possibilità di consegna anche per quelli affidati ad altri operatori;<sup>23</sup> in questo caso il destinatario prenota il *locker* tramite l'app "Ufficio Postale" inserendo il codice identificativo della spedizione. Quando l'operatore scansiona la lettera di vettura, deposita il pacco nel *locker* e l'utente riceve una notifica per procedere al ritiro del pacco;
    - l'accettazione delle spedizioni prepagate e preaffrancate;<sup>24</sup>
    - il recapito della posta Raccomandata e Assicurata, anche con il servizio accessorio di Avviso di Ricevimento, solo per prodotti di Poste Italiane. In questo caso, quando il portalettere inserisce l'invio a firma nel *locker*,

<sup>21</sup> La società InPost, avente sede legale in Polonia, è socio unico della Locker InPost Italia S.r.l., proprietaria dei locker presenti in Italia.

<sup>22</sup> Il numero di locker riportato alla pagina <https://www.poste.it/prodotti/puntoposte.html> include anche quelli di proprietà di InPost e utilizzati da Poste Italiane.

<sup>23</sup> Attualmente tramite apposita funzionalità integrata nell'app "UP" di Poste Italiane e, in futuro, grazie all'implementazione di API per l'integrazione inter-operatore già realizzate, con soluzioni a regime che sottendono la sottoscrizione tra Poste Italiane e l'altro operatore di apposito accordo commerciale.

<sup>24</sup> Ad es. Poste Delivery Web Express, Poste Delivery Web, Poste Delivery Box, Spedizioni Reverse.

il destinatario riceve una notifica dall'app "Ufficio Postale" che lo informa che un invio è disponibile per il ritiro presso il Punto Poste Da Te al quale è registrato. Accedendo all'app il destinatario visualizza il QR Code necessario per il ritiro che può ritirare entro i termini indicati;

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

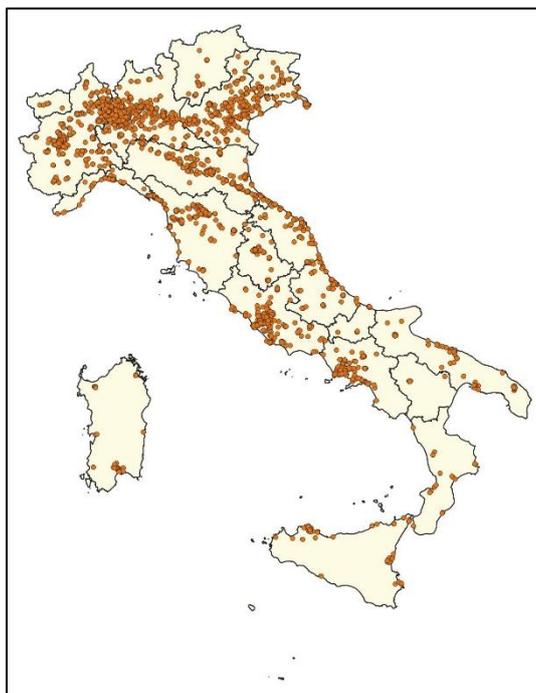
48. La tabella che segue riporta in sintesi le reti *locker* presenti in Italia, con l'indicazione del numero di *locker*, dell'operatore proprietario, della tipologia (pubblico, cioè posto su strada o in un esercizio commerciale, oppure privato, cioè posto all'interno di un condominio o ufficio) e dell'accessibilità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

**Tabella 4 – Reti di lockers in Italia**

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

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

**Figura 3 – Lockers presenti in Italia**



50. Incrociando i dati sulla geolocalizzazione con quelli ISTAT sulla distribuzione della popolazione italiana nelle 402.678 aree censuarie in cui è suddiviso il territorio nazionale,<sup>25</sup> è emerso che circa il 22% dei *lockers* (550 su circa 2500) è localizzato in una delle prime 9 aree metropolitane del paese, classificate come aree AM nel sistema dei codici postali (Tabella 5).

**Tabella 5 – Locker presenti nelle Aree Metropolitane**

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

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

<sup>25</sup> Censimento ISTAT del 2011.

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

**Tabella 6 – Locker per area di recapito**

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

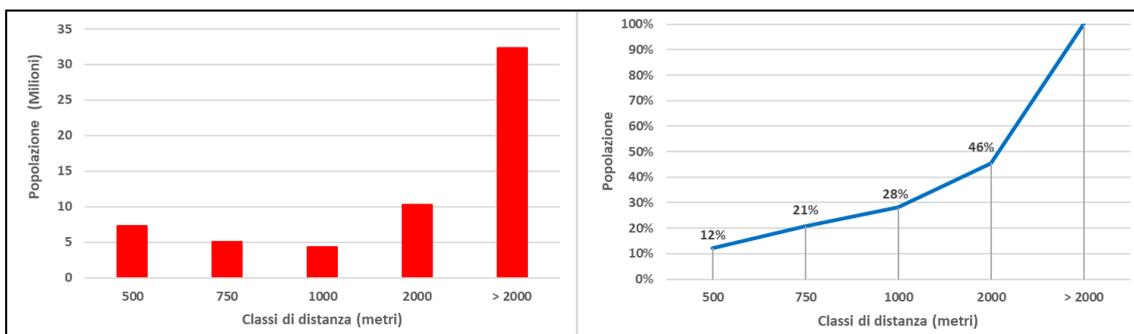
52. La propensione degli utenti all'utilizzo del *locker* dipende dalla distanza che devono percorrere per raggiungerlo. È dunque utile conoscere il bacino di utenza dei *locker* presenti in Italia, cioè la popolazione residente che potenzialmente ne può usufruire, nonché la copertura della popolazione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

53. Dall'analisi della distribuzione delle distanze è emerso che, in Italia, la distanza tra un'area censuaria ISTAT e il *locker* più vicino varia tra un minimo di 0,6 metri a un massimo di 222 km,<sup>26</sup> con un valore medio pari a 9 km. Ciò significa che, in media, un utente deve percorrere 9 km per arrivare al *locker* più vicino alla sua residenza; tuttavia, vista la distribuzione disomogenea dei *lockers* sul territorio la distanza varia da meno di 1 metro ad oltre 200 km.

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

<sup>26</sup> Si tratta di una sezione censuaria all'interno del Comune di Lampedusa e Linosa, il cui *locker* più vicino si trova nel Comune di Porto Empedocle in provincia di Agrigento.

**Figura 4 - Analisi della distanza tra sezione ISTAT e locker**



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

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

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

#### 4.2 Proposte di sviluppo di reti locker

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

58. La prima proposta di TIM consiste nella riconversione di parte delle cabine di telefonia pubblica in *lockers*. La società ha avviato un progetto di riconversione della rete di telefonia pubblica in punti di erogazione di servizi digitali sul territorio (c.d. "*Reinventing Payphone*"), considerata la capillarità dell'infrastruttura.<sup>27</sup> La prima fase del progetto, grazie alla collaborazione con *partner* pubblicitari e industriali, prevede la realizzazione di cabine digitali che, oltre a consentire le chiamate normali e di emergenza, offrano servizi di prossimità quali ricarica delle batterie del telefono, Wi-Fi gratuito,

<sup>27</sup> Le postazioni di telefonia pubblica (PTP) attualmente presenti in Italia sono circa 37.500; di queste, circa 16.000 sono postazioni stradali.

pubblicità digitale, emissione di biglietti per autobus, musei e parcheggi, servizi di traduzione per stranieri. In accordo con i comuni, le cabine potranno essere utilizzate anche per fornire informazioni a livello locale quali eventi, informazioni sul traffico, lavori in corso, qualità dell'aria, viabilità e altre informazioni di pubblica utilità.<sup>28</sup> Nella seconda fase del progetto, TIM intende affiancare ai servizi digitali una pluralità di servizi aggiuntivi orientati alla *green economy*, tra i quali i "TIM Locker". Secondo quanto dichiarato da TIM, le postazioni stradali potenzialmente candidabili ad essere riconvertite in *lockers* sono circa 5.000.

59. Altra proposta è quella di M-dis, società di distribuzione di prodotti editoriali, che propone di valorizzare le oltre 4.000 edicole già abilitate al servizio di *pick-up point* con l'installazione di armadietti per le consegne.<sup>29</sup>

### 4.3 Il quadro normativo

60. Il mercato postale è stato di recente interessato da alcuni cambiamenti nei processi logistici derivanti anche da innovazioni tecnologiche. I *lockers*, sotto tale profilo, grazie allo sviluppo di soluzioni avanzate, sia hardware sia software, rappresentano una risposta alle esigenze di alcuni consumatori e, al contempo, una possibilità per gli operatori di trovare soluzioni alla complessa problematica relativa al c.d. "ultimo miglio" che investe diversi aspetti.

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

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

---

<sup>28</sup> Questi utilizzi alternativi delle postazioni di telefonia pubblica erano già stati analizzati dall'Autorità nell'ambito del procedimento conclusosi con la delibera n. 354/19/CONS anche se allora non era emersa la possibilità di riconversione in armadietti automatici per la consegna dei pacchi. Si veda in particolare l'allegato A alla delibera n. 354/19/CONS.

<sup>29</sup> Attraverso il portale [primaedicola.it](http://primaedicola.it) che consente ad un acquirente *online* di uno dei diversi siti *e-commerce* aderenti (IBS, Vodafone, Nespresso, Tigotà) di avere tra le opzioni di consegna quella presso una delle edicole abilitate.

nonché, più di recente, il regolamento UE in materia di consegna dei pacchi si applicano ai soggetti che svolgono anche solo una delle fasi in cui si articola la fornitura del servizio.

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

64. Le disposizioni in materia di casellari privati (art. 8, comma 3 dell'allegato A alla delibera n. 129/15/CONS) consentono, invece, di definire quali possono essere le procedure necessarie per abilitare all'esercizio di tale attività. L'articolo 6, comma 1, del decreto legislativo n. 261 del 1999 tratteggia, infatti, un regime di "autorizzazione ad effetto immediato", vale a dire un'abilitazione dell'impresa che vuole offrire il servizio che consente l'avvio dell'attività sin dal momento della presentazione della dichiarazione, senza dover attendere la scadenza del periodo di 45 giorni previsto per il regime ordinario di autorizzazione generale. Un regime autorizzatorio, quindi, estremamente semplificato che potrebbe essere integrato da ulteriori disposizioni per adattarlo alle reali esigenze economiche e gestionali delle imprese che, autonomamente, vale a dire indipendentemente da una rete postale che copra l'intero ciclo di fornitura del servizio, vogliono creare una rete *ad hoc* soltanto per fornire il servizio relativo alla fase terminale: come già detto in prevalenza ed ordinariamente per la consegna e in via eventuale per l'accettazione (resi).

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

66. Ove si ritengano sussistenti i presupposti per una regolamentazione dell'accesso specifica sarebbe poi evidente la necessità di richiamare le norme della direttiva che si

occupano dell'accesso alla rete (art. 11) e agli elementi dell'infrastruttura o dei servizi postali (art. 11 bis) forniti nell'ambito di applicazione del servizio universale. L'articolo 11 bis, in particolare, prevede che siano garantite condizioni di accesso trasparenti e non discriminatorie agli elementi dell'infrastruttura e ai servizi che sono elencati in forma esemplificativa (il sistema di codice di avviamento postale, le banche dati di indirizzi, le cassette postali, le cassette di recapito, le informazioni sui cambiamenti di indirizzo, il servizio di instradamento della posta verso nuovi indirizzi e il servizio di rinvio al mittente). La norma definisce quindi alcuni principi che devono essere letti anche alla luce delle indicazioni contenute nei considerando ed, in particolare, alla sottolineatura che la tutela dei consumatori dovrebbe essere rafforzata, tenendo conto della situazione giuridica e di mercato propria di ogni Stato membro, anche mediante una maggiore interoperabilità fra operatori derivante dall'accesso a taluni elementi dell'infrastruttura (considerando n. 42 della direttiva 2008/6/CE) con la finalità di assicurare agli utenti livelli soddisfacenti di qualità "*globale*" del servizio postale (considerando n. 34 della predetta direttiva).

## 5 MISURE PER INCENTIVARE L'UTILIZZO DEI LOCKER

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

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

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

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

### 5.1 Problemi riscontrati

#### *Scarsa propensione all'utilizzo dei locker*

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

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

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

#### *Copertura insufficiente*

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

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

#### *Economie di scala*

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

#### *Difformità della normativa applicabile*

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

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

#### *Duplicazione delle reti*

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

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

### **5.1.1 Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione**

79. Quasi tutti i partecipanti alla consultazione pubblica hanno a vario titolo condiviso l'analisi dell'Autorità, con alcune precisazioni che vengono di seguito riportate.

80. Con riferimento alla scarsa propensione all'utilizzo dei *locker* da parte dei clienti finali, PI osserva come i dati a disposizione dimostrino una propensione dell'utenza sicuramente in crescita, pur restando la consegna a domicilio la modalità di consegna preferita.

81. Riguardo la copertura insufficiente, PI osserva che la scelta di installare o meno *locker* pubblici dipende da valutazioni che tengono conto dell'aumento dell'*e-commerce* durante il *lockdown* e che si basano su dati relativi alla popolazione residente in una determinata zona, la presenza o meno di punti di interesse piccoli o grandi (ad es. centri commerciali), il livello di gravitazione nella zona, la propensione agli acquisti online della popolazione considerata in quella determinata area. In altre aree l'interesse degli operatori ad installare i *locker* è stato talvolta limitato a progetti pilota.

82. A tal proposito, PI segnala la propria partecipazione ad un progetto (INDIMO) finanziato dal programma europeo Horizon 2020, che prevede l'installazione di uno *smart locker* in un'area rurale nei pressi di Bologna (Valle del Reno) con l'obiettivo di favorire l'inclusione sociale e digitale, garantendo la fornitura di servizi tradizionali e innovativi. Il progetto, in corso di realizzazione, prevede di fornire i primi risultati utili entro il primo semestre del 2021. PI, inoltre, segnala che insieme ad altri operatori del mercato della logistica, al Comune di Roma, all'Università di Roma Tre e alla società ATAC, sta partecipando alla sperimentazione avente ad oggetto l'installazione di *locker* proprietari presso stazioni del trasporto pubblico e parcheggi di scambio di ATAC, con l'obiettivo di favorire la diffusione dei *locker* sfruttando infrastrutture esistenti. PI ritiene che si possa replicare il modello di questi primi progetti sperimentali in altre realtà territoriali, magari incentivando il riuso di infrastrutture esistenti in modo da ridurre i relativi oneri amministrativi ed economici.

83. Secondo PI, l'installazione degli armadietti condominiali, invece, dipende prima di tutto dal numero di unità abitative presenti all'interno del condominio stesso. Per garantire che il servizio sia sostenibile per l'operatore, il condominio deve avere un numero minimo di unità abitative (almeno dieci). L'installazione dei *lockers* dovrebbe dunque avvenire nei centri urbani dove i condomini sono caratterizzati da una maggiore numerosità di unità abitative, fermo restando che la scelta finale spetta al condominio/azienda.

84. Riguardo alla duplicazione delle reti, PI sottolinea la criticità consistente nella mancanza di spazio idoneo all'installazione di *locker*. I *locker* pubblici, infatti, hanno bisogno dello spazio fisico per l'installazione, ma anche di un'area antistante che consenta

l'apertura degli armadietti e l'accesso da parte dei clienti che devono ritirare i pacchi, delimitandola al fine di impedire che un utilizzo improprio della zona (ad es. come parcheggio di auto, moto, bici, monopattini ecc.) renda inutilizzabile il *locker*.

85. Per quanto riguarda i *locker* condominiali la criticità della mancanza di spazio diventa ancora più rilevante perché si deve individuare un'area idonea all'interno del condominio, con tutte le problematiche che possono sorgere. Tra i requisiti minimi che il condominio deve rispettare per procedere con l'installazione rientra, infatti, la disponibilità di uno spazio riparato, protetto da agenti atmosferici, adatto all'ingombro e facilmente accessibile sia per l'operatore che consegna sia per i clienti finali.

86. Secondo DHL, nel documento di consultazione i seguenti aspetti relativi alla diffusione dei *locker* sono stati affrontati parzialmente:

- responsabilità dei prodotti all'interno del locker: a differenza di una soluzione PUDO presidiata, permane un'area di scetticismo da parte sia dei venditori sia dei clienti a lasciare alcune tipologie di prodotto all'interno dei *locker*, con il rischio di limitarne l'utilizzo ai soli prodotti di valore intrinseco basso;
- sicurezza dei cittadini, accessibilità, diffusione nelle aree non metropolitane: la diffusione dei *locker* ad oggi è maggiore nelle aree metropolitane, principalmente in luoghi a più alta frequenza, anche se con limitazioni di orario (es. catene di supermercati). Aumentare la diffusione dei *locker* e ridurre la distanza di percorrenza, comporta l'installazione di armadietti in luoghi scarsamente frequentati (es. stazioni di servizio), con evidente riduzione della percezione della sicurezza personale, specialmente nelle ore serali;
- economicità dell'uso dei locker da parte degli operatori logistici: ad oggi molti operatori hanno sviluppato reti di prossimità presidiate, atte a svolgere servizio di consegna e di reso. Affiancare una nuova rete come quella dei *locker* potrebbe portare ad una riduzione della densità di consegna in determinati punti, con un conseguente aumento dei costi.

87. Fulmine condivide l'analisi dell'Autorità con riferimento alle criticità riscontrate, salvo l'idea che il costo del recapito sia necessariamente inferiore se effettuato attraverso *locker*. Infatti, dal momento che il soggetto che gestisce un *locker* o un PUDO va remunerato, un operatore riesce a ridurre il costo solo se effettua un numero elevato di consegne, eventualità possibile solo per i grandi operatori che dispongono di elevati volumi, mentre il costo del recapito rimane invariato o quasi per gli operatori medio-piccoli.

88. Con riferimento all'attuale scenario caratterizzato dalla copresenza di reti aperte e proprietarie, Fulmine auspica lo sviluppo di reti "agnostiche" di *locker*, ossia utilizzabili da tutti gli operatori senza vincoli di esclusività; a parere dell'operatore, la crescita di reti proprietarie rafforzerebbe solo i grandi operatori integrati a svantaggio di quelli piccoli che non dispongono di volumi sufficienti a remunerare l'investimento. È dunque necessario prevedere forme di obbligo di accesso a terzi delle reti proprietarie.

89. TIM, pur condividendo tutte le suddette criticità, ritiene che comunque i principali ostacoli allo sviluppo dei locker siano riconducibili alla scarsa propensione dei consumatori all'utilizzo degli stessi e alle economie di scala.

90. WIB, oltre a condividere quanto riportato dall'Autorità, ha portato alla luce un problema riscontrato da clienti che utilizzano i suoi armadietti<sup>30</sup>. Dopo alcuni mesi di utilizzo la società rileva che per la gran parte degli operatori postali non vi sono problemi nella procedura di consegna presso i locker, procedura che prevede la digitazione del codice personale del destinatario all'atto dell'acquisto on-line. Segnala, tuttavia, che alcuni operatori rifiutano questa modalità di consegna ed insistono nel consegnare il pacco all'addetto alla reception; ove quest'ultimo insista nel pretendere la consegna al locker, il portalelettere non consegna il pacco considerandolo come non accettato dal destinatario.

### 5.1.2 Le valutazioni dell'Autorità

91. Le considerazioni degli operatori aggiungono alcuni elementi di riflessione al quadro delineato dall'Autorità.

92. L'Autorità condivide l'osservazione di Fulmine secondo cui per un operatore di consegna di dimensioni medio-piccole l'utilizzo dei *locker* può comportare un aumento dei costi del recapito. In effetti, al di sotto di una certa soglia critica di volumi gestiti, la diversificazione delle modalità di recapito (es. domicilio e *locker*) può comportare un incremento dei costi medi di consegna in quanto nessuna delle due reti raggiunge il livello di volumi necessario per rendere remunerativo l'investimento. Un operatore che gestisce volumi di pacchi non significativi, dunque, ha una ridotta capacità competitiva rispetto agli operatori che gestiscono maggiori volumi (es. operatori postali principali e venditori *online* con quote rilevanti nel mercato delle vendite *online* e verticalmente integrati nei servizi di consegna): in pratica l'operatore si trova di fronte alla scelta di non offrire l'opzione di consegna al *locker* per evitare un aumento dei costi con il rischio di perdere competitività oppure di offrire la consegna al *locker* aumentando il prezzo della consegna per allinearla ai costi medi crescenti. Lo svantaggio competitivo per gli operatori minori è, inoltre, accentuato nei contesti in cui prevale il modello di rete chiusa.

93. Per questa ragione l'Autorità ritiene che le reti aperte siano preferibili sotto il profilo concorrenziale perché consentono agli operatori di minori dimensioni di offrire la consegna mediante *locker* con un investimento ridotto ed un rischio inferiore, cioè acquistando un servizio di accesso alla rete (“*buy*” invece che “*make*”).

---

<sup>30</sup> La società, infatti, offre soluzioni *locker* per aziende, centri uffici e residenze universitarie e, proprio per quest'ultima tipologia di destinazione, ha sviluppato un sistema aperto che, garantendo l'interoperabilità tra differenti operatori postali, consente agli utenti di acquistare on-line su qualunque sito di e-commerce e poi farsi recapitare l'acquisto direttamente al *locker*. Questi *locker* (15, situati in varie città universitarie italiane) sono installati sia all'aperto che al coperto nei locali che ospitano anche la reception.

94. Un altro aspetto importante che emerge dalla consultazione è il rischio che lo sviluppo di reti *locker* possa provocare un effetto spiazzamento per altre reti PUDO (es. reti di esercenti commerciali). Per tale ragione è auspicabile che lo sviluppo di reti *locker* rientri in progetti pubblici di riorganizzazione della logistica urbana che consentano alle città di rispondere alle sfide poste dall'emergere di modelli di consumo basati sempre più largamente sul *delivery*.

95. In considerazione dei problemi evidenziati relativi alla scarsità delle risorse (es. spazio urbano) e alle economie di scala, che sono stati ampiamente condivisi dai partecipanti alla consultazione, è necessario evitare duplicazioni di reti e effetti c.d. "di spiazzamento" degli investimenti effettuati. I piani di gestione della logistica urbana, dunque, dovrebbero tener conto di tutte le risorse disponibili e valorizzare tali risorse con un approccio neutrale, cioè senza privilegiare una soluzione rispetto ad un'altra. D'altro canto, ogni soluzione di recapito ha i suoi punti di forza e di debolezza per cui non esiste un'infrastruttura che sia adatta ad ogni esigenza e, dunque, preferibile in assoluto alle altre. Tutto ciò considerato, si ritiene che l'infrastruttura urbana per il *delivery* non potrà che essere costituita da un *mix* di reti interconnesse, in modo da massimizzare la possibilità di scelta dei consumatori e, al contempo, conseguire gli obiettivi di efficienza economica e sostenibilità ambientale. L'ambito nel quale potrebbe essere messa in pratica questa strategia sono i piani comunali del trasporto e della logistica di persone e merci (detti anche piani della mobilità).

96. L'esempio riportato da PI della sperimentazione di *smart locker* nella valle del Reno (BO) dimostra come i *locker* possano essere utilizzati nelle aree extra-urbane per ridurre i costi dell'ultimo miglio e favorire la coesione sociale agendo come hub per i flussi postali ma anche per l'accesso ai servizi digitali. Sperimentazioni come quella proposta da PI andrebbero sostenute e incentivate, anche mediante l'investimento pubblico. Anche in questo caso, le reti dovrebbero essere auspicabilmente aperte perché nelle aree extra-urbane il problema delle economie di scala è anche più sentito per via della minore densità abitativa.

97. In ultimo, riguardo al problema evidenziato da WIB circa il mancato recapito presso i *locker* da parte di alcuni operatori, l'Autorità ritiene che la consegna presso il *locker* non debba essere ostacolata potendosi equiparare il *locker* ad un casellario privato o ad una cassetta domiciliare.

## **5.2 Possibili soluzioni**

### **5.2.1 Armonizzazione delle norme vigenti per l'installazione di infrastrutture locker**

98. Per semplificare l'*iter* per l'installazione di nuovi armadietti (SCIA, autorizzazioni, permessi, etc.) e rendere più veloce l'intera procedura, sarebbe auspicabile una armonizzazione delle diverse disposizioni emanate dagli enti locali. Il tema presenta evidenti similitudini con quello, affrontato nel settore delle comunicazioni elettroniche,

relativo allo sviluppo delle infrastrutture ed alla necessità di incentivare la realizzazione di reti di comunicazione a larga banda, semplificando e velocizzando le procedure amministrative (delibera n. 622/11/CONS). Questo tipo di misure richiede, quindi, un'azione di coordinamento di più istituzioni. In considerazione dei molteplici interessi coinvolti, l'Autorità potrebbe, al termine dell'istruttoria, segnalare al Governo l'opportunità di un intervento legislativo di armonizzazione e semplificazione.

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

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

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

#### **5.2.1.1 Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione**

101. Tutti gli operatori che hanno partecipato alla consultazione pubblica, ad eccezione di Amazon, hanno condiviso l'iniziativa di una segnalazione al Governo da parte dell'Autorità per un'armonizzazione della normativa e l'impegno per la definizione di Linee Guida dedicate. Amazon, invece, ritiene che l'esistente difformità delle discipline autorizzatorie sul territorio nazionale non rappresenti un ostacolo allo sviluppo delle reti, tenuto conto che esse sono ancora poco sviluppate e risultano perfettamente duplicabili.

102. Per i problemi relativi all'installazione dei *locker* su suolo pubblico, PI formula alcune proposte (condivise con il fornitore InPost):

- individuare un modello di convenzione *standard* in modo da accelerare i tempi di sottoscrizione, una volta individuate le potenziali aree di installazione dei *locker*;
- velocizzare l'*iter* autorizzativo prevedendo ad esempio che:
  - a) il parere del SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive), talora richiesto per l'installazione dei *locker*, non sia più necessario in quanto non viene effettuata alcuna attività propriamente commerciale, ma si esegue una prestazione (la consegna di pacchi ordinati su siti e-commerce) in esecuzione di un accordo commerciale già concluso;
  - b) sia sufficiente presentare una CILA, in luogo di una SCIA o di un permesso a costruire, come richiesto oggi nella maggior parte dei Comuni italiani;

- intestare la domanda di installazione alla Società proprietaria del *locker* e non al proprietario dell'area.

103. Per quanto riguarda invece i *locker* condominiali, al fine di assicurarne un rapido sviluppo, PI auspica un intervento dell'Autorità, anche tramite opportuna segnalazione, per rendere più agevole la procedura di contrattualizzazione ed i rapporti con gli amministratori di condominio, o in via interpretativa o tramite la proposizione di opportune modifiche normative alla regolamentazione delle maggioranze assembleari in materia.

104. PI ritiene poi opportuno un intervento dell'Autorità volto a facilitare l'individuazione di spazi idonei per l'installazione dei *locker* all'interno dei condomini. Sarebbe infatti auspicabile che l'individuazione di spazi *ad hoc*, laddove possibile, fossero effettuata *ex ante*; ad esempio, nei condomini di nuova costruzione, potrebbe essere richiesto già in sede di rilascio della concessione a costruire uno spazio nell'area comune da destinare all'installazione di *locker* condominiali.

105. Per PI, infine, sarebbe auspicabile che l'Autorità promuovesse anche il coordinamento tra le diverse normative in materia di mobilità delle merci. Come noto, infatti, le Regioni definiscono i Piani Regionali della Mobilità e dei Trasporti (PRMT) al fine di ottimizzare le condizioni di sostenibilità economica, sociale ed ambientale mentre i Comuni sono tenuti ad approvare i Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS) per l'efficientamento dei processi logistici e la riduzione degli impatti ambientali in termini di CO<sub>2</sub>. I PRMT e i PUMS, sebbene ispirati dalla medesima normativa europea, prevedono interventi che dovrebbero essere meglio coordinati: il rischio è di vanificare gli sforzi sopportati dagli operatori del settore e di compromettere la sostenibilità delle città. Pertanto, PI auspica lo sviluppo di un framework condiviso e coerente che risponda alle nuove esigenze derivanti dalla crescita dell'e-commerce e il conseguente incremento dei flussi di pacchi che potrebbero, se non adeguatamente gestiti, comportare delle criticità in termini di sostenibilità.

106. ANCI sottolinea che molte città stanno considerando nel piano di logistica urbana o nel più generale PUMS, la consegna tramite *locker* come alternativa alla gestione dell'ultimo miglio delle merci e, in alcuni casi, associata alla creazione di hub di mobilità attrezzati, ovvero punti di interscambio tra modalità differenti di mobilità attiva, pubblica e collettiva, di infrastrutture e servizi diversi. Questa prospettiva, per le implicazioni che potrà comportare nella mobilità e nella logistica urbana, necessita di un raccordo operativo con istituzioni locali che, pur nell'ottica di una possibile semplificazione delle procedure autorizzatorie, devono poter esprimere interessi, esigenze, problematiche e soluzioni differenziate in relazione al proprio contesto socioeconomico e sintetizzabile, in via generale, come aree urbane ed extraurbane.

107. DHL ritiene che le iniziative proposte rappresentino solo uno degli aspetti per favorire lo sviluppo di una rete di *locker*. In particolare, tali attività andrebbero sicuramente a facilitare coloro che hanno come *core business* lo sviluppo della rete, portando un abbassamento dei costi da offrire al mercato ma, allo stesso tempo,

rimarrebbero sul tavolo altri aspetti da risolvere come la motivazione degli utenti a cambiare le abitudini consolidate, la sicurezza dei cittadini e l'accessibilità (come, ad esempio, l'utilizzo di aree dismesse se poste in località disagiate) e l'economicità per gli operatori logistici.

108. UPS ritiene che le proposte dell'Autorità possano rappresentare l'opportunità di adottare misure di semplificazione normativa per l'installazione degli armadietti nell'ottica di garantire condizioni concorrenziali di sviluppo dell'infrastruttura e di accesso alla stessa, soprattutto laddove le autorità locali siano interessate a promuovere direttamente il *deployment* di *locker*.

#### 5.2.1.2 *Le valutazioni dell'Autorità*

109. L'Autorità non concorda con le valutazioni espresse da Amazon e ritiene, invece, che un'armonizzazione e semplificazione delle diverse discipline autorizzatorie esistenti a livello locale possa favorire lo sviluppo di reti di *locker*, coniugando concorrenza e sostenibilità ambientale.

110. L'Autorità ritiene che, al fine di incentivare, o comunque, agevolare l'utilizzo dei *locker*, gli elementi conoscitivi e gli interventi che sono stati proposti e valutati nel corso dell'istruttoria, possano tradursi in una segnalazione al Governo, così come indicato da quasi tutti i partecipanti. L'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1, della legge 31 luglio 1997, n. 249, conferisce al Consiglio dell'Autorità il potere di segnalare al Governo l'opportunità di interventi, anche legislativi, in relazione alle innovazioni tecnologiche ed all'evoluzione, sul piano interno ed internazionale, del settore delle comunicazioni. Nell'esercizio di tale potere di segnalazione, l'Autorità intende sottolineare la necessità di un intervento legislativo:

- i) per introdurre principi e criteri volti a semplificare e uniformare le procedure previste dalle vigenti disposizioni a livello locale in materia di autorizzazioni amministrative per l'installazione dei *locker*, riducendo altresì i termini per il rilascio e i connessi oneri amministrativi;
- ii) per prevedere a livello nazionale una normativa che disciplini l'installazione dei "*locker* condominiali" (ad esempio, nei condomini di nuova costruzione, potrebbe essere previsto che - in sede di rilascio della concessione a costruire - uno spazio nell'area comune sia destinato all'installazione di *locker*);
- iii) che renda più stringente il coordinamento tra gli strumenti di pianificazione in materia di mobilità delle merci di competenza Regionale (PRMT) e Comunale (PUMS) al fine di un efficientamento dei processi logistici e di una riduzione degli impatti ambientali in termini di CO<sub>2</sub>;
- iv) che consenta di prevedere agevolazioni economiche e/o fiscali:

- per l’installazione dei *locker* – appartenenti a reti agnostiche - sul territorio che coprano anche le zone meno profittevoli e disagiate e che, al contempo, favoriscano un modello di consegna maggiormente sostenibile dal punto di vista ambientale;
- per incentivare l’installazione di “*locker* condominiali”, alleggerendo i costi di installazione e di manutenzione/gestione degli stessi a carico dei condomini.

### **5.2.2 Favorire l’utilizzo di risorse esistenti**

111. Per ovviare al problema della insufficiente densità di *locker* rispetto alla popolazione nelle aree extra-urbane, si potrebbe valutare, innanzitutto, se la dislocazione delle reti di *locker* nelle aree remote e non profittevoli possa essere inquadrata, in ragione degli obiettivi di coesione sociale e territoriale indicati dalla direttiva postale, e ove giustificato dalle esigenze degli utenti, come servizio di interesse economico generale. Se questo è il caso, l’affidamento della fornitura del servizio in aree disagiate del territorio nazionale dovrebbe essere disposto previo espletamento di una procedura ad evidenza pubblica.

112. Meriterebbero poi di essere approfondite ed incentivate le iniziative volte a recuperare aree ed infrastrutture dismesse, alcune di proprietà pubblica, dislocate sul territorio (si pensi alle strutture, ormai non utilizzate, perché serventi rispetto a reti stradali o ferroviarie che sono state definitivamente abbandonate o che hanno subito una riduzione drastica dei volumi di traffico). In tale prospettiva sembra inserirsi la proposta di TIM di conversione di circa 5.000 cabine telefoniche in *locker*.

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

#### **5.2.2.1 Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione**

113. Gli operatori che hanno partecipato alla consultazione pubblica, ad eccezione di Amazon, hanno a vario titolo condiviso la necessità di utilizzare aree ed infrastrutture dismesse presenti nel territorio con delle precisazioni che vengono di seguito riportate.

114. PI condivide le considerazioni dell’Autorità ritenendo che esse potrebbero essere favorite dalla concessione in uso gratuito di quelle aree di proprietà del Comune con spazi disponibili e idonei all’installazione di *locker*, tramite soluzioni interoperabili e con procedure trasparenti e non discriminatorie.

115. DHL sostiene che l’accessibilità e la sicurezza rappresentino fattori essenziali per la diffusione dei *locker* anche in zone disagiate e che le eventuali infrastrutture dismesse dovrebbero comunque trovarsi all’interno o in prossimità dei centri abitati

(verosimilmente nel raggio di 500 mt.). Per queste ragioni, DHL propone l'utilizzo delle edicole, presenti anche nei centri abitati minori. Diverso, invece, secondo DHL è l'utilizzo dei locker in zone remote quali le zone montane dove esiste una maggiore dispersione delle abitazioni sul territorio e dove l'utilizzo di spazi come le stazioni di servizio non presenta gli stessi problemi di sicurezza delle città, anche se situati in periferia.

116. Fulmine sostiene che la scelta dell'utilizzo delle infrastrutture dismesse presenti sul territorio dev'essere considerata anche in un'ottica generale di gestione efficace del servizio. Fulmine suggerisce quindi uno studio sulla distribuzione dei flussi di spostamento della popolazione, finalizzato a determinare dove è economicamente sostenibile installare i locker.

117. M-dis, nel condividere la scelta dell'utilizzo delle infrastrutture dismesse sottolinea come la rete delle edicole italiane, insieme alla logistica editoriale che le rifornisce tutte le mattine 7 giorni su 7, risponda pienamente al criterio di "coesione sociale e territoriale" essendo diffusa capillarmente sul territorio nazionale.

118. Secondo M-dis una procedura pubblica e trasparente consentirebbe a questa filiera di poter contribuire allo sviluppo di una rete di locker diffusa e facilmente accessibile e al contempo di sostenere in prospettiva, integrando nuove attività, la diffusione dell'informazione su carta stampata, elemento anch'esso essenziale alla coesione sociale e territoriale. Com'è noto le edicole sono risorse a rischio di dismissione per via della contrazione delle vendite della stampa e, pertanto, sarebbe opportuno estendere gli incentivi proposti anche alle edicole attualmente a rischio di chiusura, o all'apertura o riapertura di edicole in zone attualmente poco coperte, in cambio della disponibilità a ospitare servizi al cittadino quali locker o punti di consegna.

119. Quadient ritiene che l'inserimento dei locker in aree ed infrastrutture dismesse possa essere un ottimo metodo per incrementare le aree di consegna/ritiro e quindi ampliare in maniera consistente tali servizi al cittadino e, inoltre, sarebbe un ottimo strumento di riqualificazione ambientale.

120. WIB sostiene che, per agevolare l'afflusso degli utenti, oltre alle cabine telefoniche, potrebbero essere considerate le aree di servizio automobilistico dismesse o in dismissione perché sono dislocate in punti comunque strategici del territorio e sono dotate di spazi sufficienti che consentono l'accesso sia agli utenti che ai corrieri senza intralciare il traffico.

121. Secondo Amazon, la disponibilità di infrastrutture esistenti da poter riutilizzare non influisce in modo significativo sull'incentivo di un operatore ad installare locker in una determinata area.

### **5.2.2.2 Le valutazioni dell’Autorità**

122. Gli operatori concordano in generale sulla possibilità che l’utilizzo di aree e infrastrutture dismesse possa far incrementare le aree di consegna/ritiro e quindi ampliare in maniera consistente tali servizi al cittadino, rappresentando, inoltre, un ottimo strumento di riqualificazione ambientale.

123. Riguardo alle considerazioni di Amazon, si osserva che la disponibilità di aree o infrastrutture dismesse, anche se non ha un’influenza diretta sui criteri considerati dagli operatori per identificare le aree in cui installare un armadietto, comunque consente a chi vuole fare un investimento di avere un range più ampio di aree disponibili in cui poter installare un *locker*.

124. In linea generale, l’Autorità condivide le osservazioni relative all’utilizzo della rete delle edicole italiane e condivide quanto osservato da M-Dis nel punto in cui sostiene che tale rete risponde pienamente al criterio di “coesione sociale e territoriale” essendo diffusa capillarmente sul territorio nazionale.

125. Alla luce di quanto rilevato, l’Autorità ritiene opportuno inserire, sempre all’interno della segnalazione da formulare al Governo, un invito a tutti gli enti territoriali e tutti i soggetti che esercitano pubblici servizi a incrementare gli sforzi per la messa a disposizione degli operatori che svolgono servizi di consegna pacchi di aree e di edifici idonei a ospitare armadietti automatici per la consegna dei pacchi, che siano nella loro disponibilità, anche tramite la riconversione di infrastrutture esistenti prevedendo formule di gestione mista pubblico/privato.

### **5.2.3 Regime normativo e amministrativo favorevole per le reti aperte**

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

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

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

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

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

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

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

#### ***5.2.3.1 Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione***

132. Amazon ritiene che l'eventuale definizione di incentivi per la creazione di una rete aperta non vada confusa con l'accesso regolamentato. In tal senso, l'Autorità può individuare possibili incentivi operativi per la creazione di reti aperte, ma la scelta di creare o convertire una rete in una rete aperta deve essere liberamente considerata dagli attori del settore. Amazon ritiene che sarebbe sbagliato e controproducente rendere obbligatorio l'accesso alle reti chiuse in maniera prematura e inappropriata.

133. PI concorda sul fatto che le reti di *locker* di tipo aperto dovrebbero godere di un regime di favore a livello normativo e amministrativo, così da consentirne una rapida e più ampia diffusione a beneficio di tutto il mercato, mentre ritiene che l'imposizione di un eventuale obbligo di accesso debba essere opportunamente valutato anche in funzione dell'andamento del settore oggetto di indagine e dell'analisi condotta dall'Autorità nel mercato dei pacchi che accerti l'esistenza di barriere all'ingresso tali da configurare i *locker* come infrastrutture essenziali per la fornitura dei servizi di consegna. L'operatore ritiene che le dinamiche di mercato abbiano naturalmente favorito una soluzione di tipo aperto e che l'unico vincolo al momento esistente sia quello relativo agli spazi disponibili nel caso di installazione di *locker* condominiali, anche se è da dimostrare che lo stesso rappresenti una barriera all'ingresso (mentre detto vincolo non sembra sussistere per i *locker* aziendali).

134. PI, al momento, non reputa opportuno prevedere un obbligo di accesso, tuttavia ritiene che un monitoraggio dell'evoluzione delle reti di *locker*, ed in particolare delle reti chiuse, anche nell'ambito di una più ampia valutazione del mercato dei pacchi, possa risultare utile per comprendere se questo possa in qualche modo ledere la parità di condizioni competitive.

135. Per quanto riguarda l'incentivazione delle reti aperte, PI suggerisce l'adozione sia di agevolazioni economiche con riferimento all'occupazione del suolo pubblico sia di agevolazioni fiscali per l'installazione dei *locker* condominiali/aziendali.

136. In particolare, PI suggerisce il ricorso ad incentivi pubblici, come già fatto per altre tipologie di servizi, per favorire una diffusione più capillare e lo sviluppo di soluzioni interoperabili, anche nelle aree meno profittevoli, da destinare ai retailer i quali potrebbero girare l'incentivo ai clienti che scelgono la modalità di consegna presso il *locker*.

137. Per quanto riguarda i *locker* condominiali, per PI sarebbe auspicabile un incentivo da destinare al condominio per favorirne l'utilizzo da parte dei clienti finali e alleggerirne i costi di installazione e di gestione. Il modello sperimentale in essere prevede, a scopo puramente promozionale, il comodato d'uso gratuito del *locker* a favore dei condomini, mentre a regime prevederà un onere a carico del singolo condomino aderente per la locazione del *locker*, in modo da remunerare i costi di manutenzione e gestione dello stesso. Non è previsto, invece, alcun onere a carico degli altri operatori di consegna che usufruiscono del *locker* medesimo.

138. DHL ritiene che gli elementi principali per lo sviluppo di reti aperte siano rappresentati dalla: *i*) accessibilità (vicinanza, facilità di parcheggio, apertura 24/7) e sicurezza del *locker* per i consumatori; *ii*) semplificazione burocratica e certezza dei costi per gli operatori di reti terze e *iii*) responsabilità sui prodotti nei *locker*, capillarità e integrazione tecnologica per gli operatori logistici.

139. DHL, al fine di favorire ulteriormente la transizione da una soluzione presidiata ad una non presidiata, suggerisce l'utilizzo gratuito della rete, per un certo periodo, per merchant e operatori logistici.

140. Fulmine ritiene che, al fine di promuovere una concorrenza efficace che eviti il rischio di possibili forme di monopolio e tenga conto di condizioni di accesso eque e non discriminatorie anche agli operatori più piccoli, sia necessario agire in modo sistemico. Secondo l'operatore, i problemi tecnologici sono largamente superabili e la definizione delle forme più efficaci di incentivo possono essere effettuate solo a valle di un'attenta analisi di stima, attuale o potenziale, della domanda sul territorio. Fulmine, infine, sottolinea come anche per questo servizio si ponga la questione dell'accesso alla rete per gli operatori che, non disponendo di capillarità territoriale, vedrebbero compromesso il proprio potere di mercato. Inoltre, sempre riguardo l'accesso, Fulmine ritiene che esso debba essere previsto anche nel caso in cui i *locker* vengano utilizzati per il recapito della posta descritta.

141. M-dis ritiene che, nel caso specifico delle edicole, la rete debba essere aperta essendo finalizzata a massimizzare il traffico presso i punti vendita editoriali e che, inoltre, anche l'infrastruttura logistica per il raggiungimento del punto vendita debba essere aperta e accessibile a tutti gli operatori, sia corrieri che negozi virtuali, rendendo così anche i locker più remoti accessibili a costo marginale agli operatori interessati. L'operatore ritiene, infatti, che una rete di locker aperta non debba solo consentire il libero accesso allo spazio del locker ma debba anche essere liberamente raggiungibile tramite un'infrastruttura logistica aperta e accessibile come quella della logistica editoriale, in questo modo potrebbero essere mitigate le posizioni dominanti degli operatori delle consegne che muovono maggiori volumi e possono contare su costi unitari inferiori. L'operatore propone, pertanto, di applicare un eventuale incentivo sia a reti di locker "aperte" che a una logistica "aperta".

142. Quadient ritiene che l'utilizzo di una rete aperta rappresenti un incentivo all'utilizzo da parte dei distributori (carrier, retailer, operatori postali) per i quali l'investimento risulterebbe "condiviso" e quindi meno oneroso e con rendimento superiore. L'operatore, a tal fine, ritiene auspicabili: i) incentivi fiscali per le aziende che vogliono dotarsi di un locker (o di una rete di locker); ii) snellimento delle pratiche/richieste relative al posizionamento del locker su suolo pubblico; iii) sensibilizzazione del cittadino in merito ai vantaggi provenienti dall'utilizzo dei locker, attraverso pubblicità sociali.

143. Infine, Quadient ritiene che una soluzione che preveda il noleggio dei locker possa incentivarne lo sviluppo, consentendo al cliente di limitare l'investimento iniziale.

144. TIM concorda sulla necessità di un regime normativo e amministrativo favorevole per le reti aperte così da essere incentivate. In particolare, propone di invitare gli enti locali a pianificare l'installazione dei locker sul territorio nazionale, adottando criteri preferenziali per le reti aperte oppure favorendo la creazione di sinergie tra i diversi attori. L'operatore, inoltre, ritiene che possa essere rilevante l'approvazione di regole

sull'accesso chiare e non discriminatorie; in tal senso ritiene, pertanto, che nell'ambito dell'analisi di mercato pacchi possa essere analizzata un'eventuale posizione dominante con l'imposizione di possibili *remedies*.

145. TIM, infine, invita l'Autorità a svolgere un monitoraggio periodico di tipo trimestrale specifico anche sui locker nell'ambito dell'Osservatorio delle Comunicazioni.

146. UPS sottolinea l'opportunità di promuovere lo sviluppo di reti aperte in aree di proprietà pubblica con soluzioni che andrebbero definite prevedendo il più ampio coinvolgimento degli operatori.

147. WIB ritiene che gli incentivi per operatori che decidono di realizzare reti aperte possano essere rappresentati dalla possibilità di: i) affittare la rete ad altri soggetti (operatori di consegna e/o retailers), aprendo il mercato ad operatori privi di una rete propria e quindi aumentando di fatto la dimensione del mercato e ottimizzare i propri costi di consegna anche a seconda del periodo dell'anno (ad es. Natale, Black Friday, campagne specifiche, etc.); ii) godere della visibilità originata dall'ospitare clienti di altri canali/operatori/retailer e sfruttare questo per vendere altri servizi.

148. L'operatore, inoltre, ritiene che lo sviluppo di reti aperte potrebbe rientrare tra le iniziative meritevoli di beneficiare degli incentivi economici destinati alle politiche green in virtù del minore impatto ambientale derivante dall'ottimizzazione del traffico automobilistico generata dagli operatori di reti aperte.

#### **5.2.3.2 Le valutazioni dell'Autorità**

149. Le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione sono tutte concordi nel favorire lo sviluppo di soluzioni di tipo aperto per le reti di *locker*.

150. Riguardo alle osservazioni di Amazon e PI circa l'eventuale obbligo di accesso, l'Autorità, tenuto conto che la consegna tramite *locker* rappresenta una modalità il cui utilizzo è ancora a livelli modesti, non ritiene ragionevole al momento imporre alcun obbligo di accesso alle reti chiuse attualmente operanti in Italia. Ritiene, tuttavia, che debba essere monitorata attentamente l'evoluzione del fenomeno, anche nell'ambito dell'analisi del mercato dei servizi di consegna pacchi. Al riguardo l'Autorità ribadisce quanto già osservato ai punti 130 e 131 ossia la possibilità di considerare, tra i fattori rientranti nella valutazione del potere di mercato di un operatore, l'utilizzo di una rete chiusa di *locker*.

151. Sulle osservazioni di PI circa le possibili agevolazioni e incentivi per lo sviluppo di reti aperte, si rimanda alle valutazioni al punto 110.

#### 5.2.4 Uniformità degli standard tecnici

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

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

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

##### 5.2.4.1 Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione

154. Amazon ritiene che gli operatori possano implementare efficacemente soluzioni tecniche per promuovere l'interoperabilità delle loro reti anche applicando diversi standard tecnici, senza bisogno di uniformità per tali standard tecnici che, al contrario, creerebbe più vincoli per gli operatori e rallenterebbe l'innovazione in quanto: i) costringerebbe tutti gli attori ad avere lo stesso hardware (*locker* fisici, schermi, tecnologia Bluetooth) e software (sistemi di integrazione con il *retailer*, coordinamento degli spazi aperti utilizzati per i *locker*, app per la consegna/ritiro); ii) richiederebbe il coordinamento e l'accordo tra i proprietari per qualsiasi cambiamento di software/hardware, creando dipendenza e vincoli non necessari. Secondo Amazon, ci sono esempi concreti di integrazione realizzati indipendentemente dall'uniformità degli standard tecnologici, come in Spagna, dove Correos ha sviluppato una rete di *locker* (Citypaq) che non richiedono alcuna integrazione con il *retailer* o il corriere. I clienti possono semplicemente iscriversi al servizio e ricevere un codice unico di identificazione (per ogni posizione *locker*). Gli stessi clienti condividono poi la posizione dell'*armadietto* e il loro codice di consegna unico come indirizzo di spedizione e vengono avvisati tramite una app quando il pacco è pronto per il ritiro. Questa soluzione utilizza il touch screen per l'accesso all'*armadietto* e una app dedicata ai clienti per gestire i pacchi e il ritiro.

155. DHL propone di prendere ad esempio dalle soluzioni gestionali web (Magento, Prestashop, Shopify etc) dove uno standard può essere connesso a diversi operatori (pagamento, marketing content, fornitori logistici) attraverso connessioni API (Application Programming Interface). A tal fine, ritiene che la prima attività sia quella di identificare uno standard di processo, potenzialmente acquisendo expertise da quanto già presente sul mercato, sulla cui base sviluppare in modo centralizzato (da parte del governo e/o dall'Autorità) il software gestionale da rendere disponibile agli operatori di rete in modalità open source che deve consentire la connessione con le principali piattaforme logistiche e garantire l'interoperabilità dei sistemi di tracking. Infine, come ultimo passo,

l'operatore propone l'accesso a tariffe agevolate per gli operatori di rete, per la gestione della comunicazione con gli utenti finali (es. sms, rete per comunicazione WhatsApp).

156. M-dis ritiene necessario definire uno standard aperto per l'interoperabilità tra i sistemi di gestione delle reti di locker e della logistica a supporto che dovrebbe essere affidato a un ente pubblico riconosciuto e competente, con il concorso degli operatori del settore. Un incentivo all'adozione di tale standard potrebbe essere la possibilità di "superammortizzare" gli investimenti tecnici e organizzativi necessari.

157. PI ritiene che l'interoperabilità tra i sistemi sia sicuramente un tema fondamentale per incentivare l'utilizzo dei locker e garantire il corretto funzionamento di tale modalità di consegna anche se, al momento, non intravede la necessità di definire standard tecnici condivisi, non essendo prevedibile alcuna criticità in tal senso.

158. TIM concorda sul fatto che un aspetto decisivo per il buon funzionamento del servizio di consegna presso locker sia l'interoperabilità tra i sistemi di gestione degli attori coinvolti (gestori di reti locker, operatori di consegna e retailer) e suggerisce, pertanto, l'avvio di un tavolo tecnico tra l'Autorità e tutti gli attori coinvolti finalizzata ad individuare gli standard tecnici che possano garantire l'interoperabilità tra i sistemi. Secondo TIM, infine, la diffusione dei locker deve essere considerata come un obiettivo di pubblico interesse a favore della collettività.

159. WIB è del parere che sia necessario definire e condividere uno standard di interoperabilità a cui tutti gli operatori si possano adeguare; a tal fine propone la costituzione un tavolo tecnico aperto a tutti i principali attori (gestori, operatori, enti locali) per stabilire delle specifiche condivise sullo scambio di dati tra i vari attori coinvolti e definire un set minimo di informazioni tali da permettere una gestione controllata del sistema.

160. WIB, inoltre, ritiene che per favorire ulteriormente l'interoperabilità possano essere previsti incentivi di tipo economico, per esempio mediante sgravi fiscali sul costo di produzione, di acquisto (credito d'imposta) e di esercizio dei sistemi, oppure incentivi di tipo strategico, per esempio garantendo ai produttori ed operatori una particolare visibilità sul proprio mercato di riferimento.

#### **5.2.4.2 Le valutazioni dell'Autorità**

161. Le considerazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione sono tutte allineate nel ritenere fondamentale, al fine di incentivare l'utilizzo della consegna presso i locker, garantire l'interoperabilità dei sistemi di gestione per tutti gli attori coinvolti nella catena del servizio.

162. Con riferimento alle osservazioni di Amazon, l'Autorità rileva che l'utilizzo di standard tecnici che garantiscono l'interoperabilità tra i sistemi e i vari soggetti coinvolti nel processo (operatori di consegna, retailer e clienti finali) non implica necessariamente l'utilizzo di uno stesso *hardware* o *software*.

163. L'Autorità, come già espresso nel documento sottoposto a consultazione, ritiene che l'interoperabilità tra i sistemi utilizzati dai diversi attori coinvolti nel processo di consegna tramite locker possa essere una leva per favorire lo sviluppo di tale infrastruttura e che le soluzioni tecnologiche attualmente presenti sul mercato consentono già da ora, anche attraverso lo sviluppo di specifiche API, a operatori diversi l'utilizzo di una determinata rete di *locker*.

164. Allo stato attuale, non sembrano emergere particolari criticità riguardanti l'applicazione di standard tecnici o l'utilizzo di diversi hardware e software e, pertanto, l'Autorità non condivide la proposta di alcuni operatori di avviare un tavolo tecnico al fine di stabilire delle specifiche condivise.

165. Tuttavia, l'Autorità si riserva la possibilità di intervenire qualora dovessero essere segnalate criticità circa l'interoperabilità tra i diversi soggetti.

166. Infine, anche alla luce delle considerazioni relative alle reti aperte, l'Autorità ritiene opportuno proporre, nell'ambito della segnalazione da formulare al Governo, interventi volti ad assicurare la neutralità tecnologica e l'interoperabilità degli impianti, in modo da evitare ogni possibile restrizione alla competizione tra operatori (derivante, ad esempio, da un eventuale cristallizzazione degli standard propri di una determinata tecnologia proprietaria, utilizzabile per la fornitura del servizio di consegna dei pacchi da parte di un solo operatore).