



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 399/18/CONS

AVVIO DELL'ANALISI DEL MERCATO DEI SERVIZI DI CONSEGNA DEI PACCHI

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 25 luglio 2018;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante *“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”*;

VISTA la direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997, recante *“Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio”*, come modificata, da ultimo, dalla direttiva 2008/6/CE;

VISTO il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante *“Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio”* così come modificato dal d.lgs. n. 58/2011, che ha recepito la direttiva 2008/6/CE

VISTO il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante *“Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”* come convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011, e, in particolare, l’art. 21, che designa l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito denominata Autorità) quale autorità nazionale di regolamentazione per il settore postale ai sensi dell’art. 22 della direttiva 97/67/CE;

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”*;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante *“Adozione del nuovo regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità”* come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 405/17/CONS;

VISTA la delibera n. 383/17/CONS, del 5 ottobre 2017, recante *“Adozione del Regolamento recante la disciplina dell’accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti*

della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e degli articoli 5 e seguenti del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”;

VISTA la delibera n. 129/15/CONS, dell’11 marzo 2015, recante “*Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali*” (di seguito “Regolamento titoli abilitativi”);

VISTO il regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi;

CONSIDERATO quanto segue:

- Il settore postale sta attraversando un periodo di profondi cambiamenti in gran parte riconducibili alla digitalizzazione dell’economia. All’incessante calo dei volumi di invii di corrispondenza tradizionale - via via sostituiti da forme di comunicazione più immediate e di più facile fruizione (come *e-mail* e messaggistica su rete mobile) - si accompagna un significativo aumento dei volumi di pacchi spediti, riconducibile alla crescita del commercio elettronico nonché al ruolo sempre più rilevante svolto dalle piattaforme di vendita *on-line*;
- I volumi di lettere e pacchi sono influenzati in modo diverso dal progresso tecnologico e digitale: mentre per le lettere sembra ragionevole presumere che l’*e-substitution* continui a erodere i volumi, per i pacchi ci si attende un’ulteriore crescita dei volumi come conseguenza della sempre maggiore diffusione del commercio elettronico; inoltre, accanto agli operatori tradizionali si assiste all’entrata nel mercato di altri operatori (quali, ad esempio, le piattaforme *on-line* verticalmente integrate) che rendono sempre meno chiari i confini tra attività postale, logistica e di trasporto;
- Gli operatori postali tradizionali dovranno sostenere ingenti investimenti per adeguare la struttura organizzativa alla nuova realtà del mercato in quanto l’organizzazione per la spedizione di posta tradizionale differisce in modo significativo da quella per l’invio di pacchi: avendo questi ultimi, in media, un formato e un peso superiori a quelli degli invii di posta tradizionale, il loro smistamento, trasporto, stoccaggio e consegna richiede soluzioni diverse;
- Il 4 marzo 2018 è stato approvato il regolamento (UE) 2018/644, nell’ambito della strategia di promozione del mercato unico digitale e con l’obiettivo di facilitare lo scambio dei pacchi nel mercato europeo e favorire lo sviluppo dell’e-commerce. Il regolamento integra le norme stabilite nella direttiva 97/67/CE relativamente ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi e fa salvi i diritti e le garanzie indicati nella direttiva 97/67/CE, compresa, in particolare, la prestazione continuativa di un servizio postale universale agli utenti. Il regolamento, ai fini della sua attuazione, stabilisce un livello minimo di

sorveglianza regolamentare e, conseguentemente, riconosce e conferma all'AGCom (in qualità di Autorità nazionale di regolamentazione) specifiche competenze, finalizzate a disporre di conoscenze e informazioni circa i fornitori di servizi di consegna dei pacchi attivi sul mercato. In particolare l'Autorità è tenuta a: a) raccogliere informazioni relative ai fornitori di servizi di consegna dei pacchi oltre una determinata soglia di occupati o, se presenti in più di uno Stato membro, secondo la natura delle loro offerte e le loro attività in termini di volumi e fatturato (art. 4); b) raccolta di informazioni sulle tariffe applicate annualmente dai fornitori di servizi per la consegna degli invii unitari dei pacchi di cui alle lett. j)-o) dell'allegato ai fini della trasparenza delle tariffe transfrontaliere (art. 5); c) valutazione della ragionevolezza delle tariffe del servizio universale per i pacchi transfrontalieri (art. 6).

- L'analisi del mercato, è rilevante anche ai fini della valutazione dell'impatto della regolamentazione, considerando che la struttura prospettica del mercato dei servizi postali evidenzia una riduzione dei volumi di corrispondenza e una crescita dei volumi di pacchi e che, al contempo, quest'ultimo segmento di mercato sembra presentare basse barriere all'entrata e una crescente pressione concorrenziale, anche a fronte dell'ingresso di nuovi operatori con sistemi di logistica e consegna innovativi nati sotto la spinta del commercio elettronico.
- Le imprese operanti nel segmento della logistica stanno sempre più entrando nei servizi di consegna dei pacchi ai consumatori, soprattutto nelle aree urbane in cui si concentrano maggiori volumi di consegna e numero di ordini processati (economie di scala e di scopo). Tale fenomeno potrebbe avere un impatto escludente o di perdita di competitività per l'operatore tradizionale incaricato del servizio su tutto il territorio nazionale, relegandolo verso le aree rurali e suburbane più costose. Grandi operatori integrati nella logistica e nelle consegne possono avere impatti significativi sulla catena di offerta del servizio anche attraverso le azioni finalizzate a ridisegnare le aspettative dei consumatori in merito alla consegna dei pacchi.
- Quanto al ruolo delle piattaforme per il commercio *on-line*, mentre queste ultime inizialmente si limitavano a raccogliere gli ordini degli acquirenti, che venivano poi recapitati al destinatario da operatori postali o corrieri espresso, successivamente, all'aumentare dei volumi di pacchi da recapitare, si sono integrate verticalmente e, in molti paesi, hanno iniziato a fornire (in proprio o attraverso società delegate) i servizi di consegna al cliente finale, utilizzando modelli di impresa alternativi anche con riferimento al coordinamento logistico attraverso la piattaforma *on-line*;
- Considerato che l'Italia è uno dei paesi europei con la più bassa spesa pro-capite per acquisti *on-line* e che è attesa una crescita significativa del settore per i prossimi anni, è probabile che le piattaforme di commercio *on-line* saranno in

grado di influenzare la struttura competitiva del mercato delle consegne dei pacchi nel prossimo futuro;

- É, dunque, necessario svolgere un'apposita analisi statica e dinamica (orizzonte triennale) del mercato della consegna dei pacchi che, sulla base delle definizioni di pacco postale contenute nel recente regolamento (UE) 2018/644:
 - i) individui i soggetti di domanda e offerta nell'ambito della filiera e delle attività rientranti nella normativa sui servizi postali e delinea i confini tra piattaforme *on-line* che svolgono attività di sola intermediazione e piattaforme che offrono direttamente o indirettamente servizi di consegna pacchi;
 - ii) definisca il mercato/i mercati rilevanti ai fini della regolamentazione;
 - iii) analizzi l'impatto del commercio elettronico e il ruolo delle piattaforme di vendita *on-line* e delle imprese di logistica nella struttura di offerta e di domanda del mercato della consegna dei pacchi
 - iii) valuti il grado di concorrenzialità del mercato nazionale e gli effetti sulla regolamentazione in essere;
 - iv) assuma ogni informazione utile ai fini della valutazione sulla ragionevolezza delle tariffe del servizio universale per i pacchi transfrontalieri, come richiesto dal regolamento (UE) 2018/644.
 - v) valuti i *trade-off* in termini di efficienza organizzativa, benessere del consumatore e costi dei servizi coperti da obblighi di servizio universale, alla luce del crescente ruolo svolto dalle piattaforme di commercio *on-line*;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Nicita, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*;

DELIBERA

Articolo 1

1. È avviato un procedimento istruttorio avente ad oggetto l'"analisi statica e dinamica del mercato dei servizi di consegna dei pacchi" anche con l'obiettivo di esaminare gli effetti della crescita del commercio elettronico sul mercato. L'analisi valuterà altresì in che modo le piattaforme di vendita *on-line* e le imprese di logistica siano in grado di influenzare le dinamiche competitive del mercato delle consegne dei pacchi, mettendo in luce le eventuali criticità sotto il profilo regolamentare.

2. L'analisi di mercato sarà svolta dalla Direzione servizi postali, Ufficio regolamentazione. Il responsabile del procedimento è il responsabile dell'ufficio regolamentazione, Dott.ssa Alberta Corona.

3. Nel corso dell'analisi di mercato possono essere richiesti dati ed informazioni e, altresì, disposte audizioni delle parti interessate, su richiesta di queste ultime o della stessa Autorità.

4. Il termine di conclusione dell'analisi di mercato è di 180 giorni dalla data di pubblicazione della presente delibera sul sito *web* dell'Autorità, fatte salve le sospensioni per le richieste di informazioni e documenti. I termini dell'analisi di mercato possono essere prorogati dall'Autorità con determinazione motivata.

La presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 25 luglio 2018

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Nicita

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

Per attestazione conformità a quanto deliberato
II SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi