

DELIBERA N. 94/22/CONS

**OBBLIGHI REGOLAMENTARI NEL MERCATO DEI SERVIZI DI
CONSEGNA DEI PACCHI**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 31 marzo 2022;

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 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 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 *“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. n. 413/21/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;

VISTA la delibera n. 399/18/CONS del 25 luglio 2018 recante “*Avvio dell’analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi*”;

VISTA la delibera n. 350/19/CONS, del 18 luglio 2019, di avvio della “*Consultazione pubblica concernente l’analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi*”;

VISTA la delibera n. 212/20/CONS, del 28 maggio 2020, recante l’“*Analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi (Interim Report)*”;

VISTE le delibere n. 703/20/CONS del 28 dicembre 2020 e n. 47/21/CONS del 11 febbraio 2021 che hanno prorogato i termini del procedimento, rispettivamente, di novanta e centottanta giorni;

VISTA la delibera n. 255/21/CONS, del 29 luglio 2021, recante “*Consultazione pubblica sugli obblighi regolamentari nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi*”;

VISTE le istanze di audizione pervenute da parte di Associazione Italiana Corrieri Aerei (di seguito “AICAI”), Amazon Italia Transport s.r.l. (di seguito “AIT”) e Consorzio di Tutela A.RE.L. (di seguito “A.RE.L.”);

VISTI i contributi prodotti da AICAI, AIT, AREL, BRT S.p.A. e Poste Italiane S.p.A.;

SENTITI AICAI, AIT e A.RE.L.;

VISTA la delibera n. 398/21/CONS, del 16 dicembre 2021, che ha prorogato i termini del procedimento di analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi di novanta giorni;

VISTO il provvedimento dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito “AGCM”) n. 29925 del 30 novembre 2021, pubblicato sul Bollettino n. 49/2021 del 13 dicembre 2021, con il quale l’AGCM ha sanzionato le società “Amazon Europe Core S.à r.l.”, “Amazon Services Europe S.à r.l.”, “Amazon EU S.à r.l.”, “Amazon Italia Services S.r.l.” e “Amazon Italia Logistica S.r.l.”, per abuso di posizione dominante in violazione dell’articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, valutando sussistente in capo ad Amazon una posizione di dominanza nel mercato italiano dei servizi di intermediazione su *marketplace*, che le ha consentito di favorire il proprio servizio di logistica (denominato “*Fulfillment by Amazon*”, c.d. “FBA”) presso i venditori attivi sulla piattaforma www.amazon.it ai danni degli operatori concorrenti nel mercato dei servizi di consegna per l’*e-commerce* nonché di rafforzare la propria posizione dominante nel mercato dell’intermediazione *e-commerce*;

VISTO il protocollo sottoscritto dalle società “Amazon Italia Logistica S.r.l.” e “Amazon Italia Transport S.r.l.” con le organizzazioni sindacali “Filt Cgil”, “Fit Cisl”,

“Uil Trasporti”, in data 15 settembre 2021 presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, per la definizione di un sistema condiviso di relazioni industriali;

VISTO, altresì, l'accordo tra l'“Associazione Nazionale Corrieri Espressi Ultimo Miglio ed *E-commerce*” (di seguito anche “Assoepressi”) e le organizzazioni sindacali summenzionate, sottoscritto il 23 novembre scorso e ratificato il 16 febbraio 2022 presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che definisce le condizioni economiche ed operative per la consegna dei pacchi dell'*e-commerce* per le aziende che operano nella distribuzione di ultimo miglio per Amazon Italia Transport S.r.l.;

TENUTO CONTO dei contributi, delle informazioni e dei dati complessivamente acquisiti nel corso del procedimento;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

Indice

1	INTRODUZIONE	6
1.1	L'INTERIM REPORT	6
1.2	FINALITÀ DELL'ANALISI	6
1.3	L'ACQUISIZIONE DEI DATI	10
2	LE DIMENSIONI DEI MERCATI DEI SERVIZI DI CONSEGNA PACCHI.....	12
2.1	I MERCATI C2X, B2B E B2C.....	12
2.2	IL MERCATO RILEVANTE DELLE CONSEGNE <i>E-COMMERCE</i> (B2C)	15
3	VALUTAZIONE DEL LIVELLO DI CONCORRENZA NEL MERCATO NAZIONALE DEI SERVIZI DI CONSEGNA PACCHI PER L'E-COMMERCE (B2C).....	17
3.1	IL COSTO DEL LAVORO.....	17
3.2	LIVELLO ED ANDAMENTO DELLE QUOTE NEL MERCATO B2C	18
3.3	CONTROPOTERE DI ACQUISTO.....	19
3.4	INTEGRAZIONE VERTICALE	23
3.5	VANTAGGI DI COSTO: ECONOMIE DI SCALA E DI SCOPO.....	25
3.6	BARRIERE ALL'INGRESSO	26
3.7	CONTROLLO DI INFRASTRUTTURE DIFFICILMENTE DUPLICABILI	28
3.8	ACCESSO AI MERCATI FINANZIARI	29
3.9	CONCLUSIONI	30
	3.9.1 Criticità dal lato della domanda.....	30
	3.9.2 Criticità dal lato dell'offerta.....	30
4	OBBLIGHI REGOLAMENTARI	51
4.1	PREMESSA	51
4.2	MANCANZA DI TRASPARENZA DELLE CONDIZIONI DI OFFERTA	54
4.3	MANCANZA DI TRASPARENZA SULLA STRUTTURA DELLA RETE E SUL RISPETTO DELLE CONDIZIONI DI LAVORO	55
	4.3.1 Struttura della rete.....	59
	4.3.2 Condizioni di lavoro	63
4.4	POTERE DI MERCATO DI AMAZON.....	70

Indice delle figure e delle tabelle

Figura 1. Volumi complessivi dei servizi di consegna pacchi (migliaia di invii).....	12
Figura 2. Ricavi complessivi dei servizi di consegna pacchi (milioni di euro)	13
Figura 3. Mercato complessivo (nazionale e transfrontaliero) dei servizi di consegna C2X (in ricavi - mln di €- e QM - % -).....	14
Figura 4. Mercato complessivo (nazionale e transfrontaliero) dei servizi di consegna B2B (in ricavi - mln di €- e QM - % -).....	14
Figura 5. Mercato nazionale delle consegne B2C (in ricavi - mln di €- e QM - % -).....	19
Figura 6. Concentrazione del mercato delle vendite on-line in Italia (primi cento venditori)	20
Figura 7. Primi dieci venditori on-line in Italia	21
Figura 8. Mercato nazionale delle consegne B2C (Ricavi - mln di € - e QM - % -)	31
Figura 9. Mercato nazionale delle consegne B2C (Ricavi totali e Ricavi derivanti da commesse Amazon)	32
Tabella 2.1. Indice di concentrazione HHI nel mercato delle consegne nazionali C2X.....	14
Tabella 2.2.Indice di concentrazione HHI nel mercato delle consegne nazionali B2B	15
Tabella 3.1.Indice di concentrazione HHI nel mercato delle consegne nazionali B2C	19
Tabella 3.2. Incidenza delle commesse di Amazon sul totale del fatturato B2C nazionale.....	22

1 INTRODUZIONE

1.1 L'Interim Report

1. L'Autorità con la delibera n. 212/20/CONS del 28 maggio 2020, ha individuato i mercati rilevanti dei servizi di consegna pacchi e valutato il livello di concorrenzialità in ciascuno di essi per gli anni 2016-2019. In breve, i mercati rilevanti individuati sono i seguenti:

- Il mercato delle consegne C2X: è un mercato in cui il ruolo di Poste Italiane (di seguito anche “PI”) è preponderante (68%) anche in ragione della natura di operatore storico e di fornitore del servizio universale; PI, infatti, si avvale della rete di accettazione per la fornitura di questo tipo di servizi. Nell'arco di tempo considerato il mercato mostra una crescita sostenuta, probabilmente per effetto dei resi dell'*e-commerce*, ma rimane marginale nel mercato complessivo dei servizi di consegna pacchi (3% in volumi e 2% in ricavi).
- Il mercato delle consegne B2B: ha rappresentato tradizionalmente il *core business* dei corrieri. Si tratta di un mercato che, nell'arco di tempo considerato, cresce ad un tasso medio annuo del 5% in volumi e del 6% in ricavi e continua ad essere caratterizzato da una struttura competitiva equilibrata con la presenza di un numero congruo di operatori (più di sei) e un livello di concentrazione basso.
- Il mercato delle consegne B2C (*e-commerce*): è il mercato che ha subito le maggiori trasformazioni negli ultimi anni, crescendo ad un tasso medio annuo del 30% in volumi e 18% in ricavi e vedendo l'ingresso di nuovi operatori, tra i quali Amazon, per cui l'analisi del livello di concorrenza si è concentrata su questo mercato. L'Autorità ha riscontrato che Amazon ha influenzato significativamente le dinamiche competitive, divenendo in soli quattro anni il primo operatore nel mercato delle consegne *e-commerce* nazionali *deferred* ed il secondo operatore in quelle espresse. In virtù del vantaggio competitivo derivante dall'integrazione verticale e del contropotere di acquisto di cui gode in qualità di acquirente di servizi di consegna, l'Autorità ha concluso che Amazon detiene un significativo potere di mercato nei mercati delle consegne B2C *deferred*.

1.2 Finalità dell'analisi

2. La delibera n. 212/20/CONS ha rappresentato una tappa intermedia (*Interim Report*) del procedimento di analisi di mercato, le cui conclusioni preliminari costituiscono il presupposto per valutare la persistenza, negli anni successivi al 2019, di eventuali posizioni dominanti. La finalità della presente analisi è quella di valutare, dopo aver monitorato l'evoluzione del mercato dei servizi di consegna pacchi *e-commerce*

(cosiddette consegne B2C), se siano necessari interventi pro-competitivi da parte del regolatore nonché valutare l'eventuale persistenza di posizioni dominanti; in caso affermativo, l'Autorità, in chiave pro-competitiva, introduce obblighi specifici in capo agli operatori che detengono significativo potere di mercato.

3. Nei contributi alla consultazione pubblica avviata con la delibera n. 350/19/CONS alcuni operatori hanno sostenuto che l'Autorità non avrebbe i poteri per imporre qualsivoglia tipo di obblighi agli operatori che prestano servizi postali non rientranti nel servizio universale, in quanto né la disciplina comunitaria né quella nazionale lo prevedono; inoltre, considerato che il mercato della consegna dei pacchi è sempre stato e sarebbe tuttora un mercato altamente competitivo in cui la concorrenza si è sviluppata senza interventi regolatori *ex-ante*, un intervento antitrust *ex-post* sarebbe sufficiente per affrontare eventuali problemi di carattere concorrenziale.¹

4. A parere dell'Autorità le tesi suesposte non trovano fondamento né nelle norme della direttiva postale, né nella normativa nazionale di settore, né negli orientamenti definiti dalla Commissione. Non solo, sono tesi che si pongono in contrasto con tutte le pronunce, anche le più risalenti nel tempo, della Corte di giustizia e del giudice nazionale. Le indicazioni della Corte di giustizia nella sentenza del 31 maggio 2018, nelle cause riunite C-259/16 e C-260/16, sviluppate sulla base di una approfondita ricognizione della materia, sono nette e inequivocabili. La Corte rinvia a tutte le sue precedenti pronunce sul tema con le quali aveva chiaramente affermato che i servizi postali non universali erano ricompresi *“nella nozione di «servizi postali», ai sensi dell’articolo 2, punto 1, della menzionata direttiva”* e che essi *“rientravano nell’ambito di applicazione della direttiva 97/67”*. Corollario di questa affermazione era, sempre secondo l’orientamento della Corte, che la potestà regolamentare attribuita alle autorità di settore non poteva essere limitata al servizio universale perché le autorità di settore dovevano vigilare sull’interesse generale del settore nel suo insieme. Inoltre, la tesi secondo cui il mercato dei servizi di consegna dei pacchi sarebbe altamente competitivo è contraddetta non solo dagli esiti dell’*Interim Report*, ma anche da quelli dell’istruttoria che ha portato all’adozione del regolamento UE sulla consegna dei pacchi transfrontalieri² che riguarda tutti i servizi di consegna pacchi, non solo quelli rientranti nel servizio universale. Obiettivo del regolamento UE è stato proprio quello di innalzare il livello di sorveglianza regolamentare e di aumentare la trasparenza delle condizioni a beneficio dei consumatori e delle piccole e medie imprese. Il regolamento riconosce, infatti, che, contrariamente a ciò che dovrebbe avvenire, il presunto assetto altamente competitivo, non ha avuto effetti

¹ Allegato B Delibera n. 212/20/CONS.

² Regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi (di seguito, regolamento UE o regolamento).

positivi nei confronti della generalità degli utenti. È questo uno degli aspetti problematici a cui porre rimedio: gli utenti appartenenti alle categorie economicamente più deboli (consumatori, piccole e medie imprese) sono svantaggiati e non hanno tratto alcun beneficio dallo sviluppo del mercato.

5. Alla luce di queste considerazioni, nulla vieta, quindi, di ipotizzare, dopo aver condotto l'analisi del mercato, interventi regolamentari anche in mercati, quali quello dei servizi di consegna pacchi per l'*e-commerce* che non fanno parte del servizio universale che possano portare ad una maggiore competitività e ad una maggiore trasparenza a beneficio dei consumatori e delle piccole e medie imprese.

6. Secondo alcuni,³ per valutare se la regolamentazione del settore dei pacchi sia necessaria, cioè se il mercato della consegna del commercio elettronico sia suscettibile di una regolamentazione *ex-ante*, sarebbe comunque necessario effettuare il *test* dei tre criteri in analogia con il *test* che la Commissione prevede, per esempio, per il settore delle comunicazioni elettroniche.⁴

7. Al riguardo si osserva che nel settore delle comunicazioni elettroniche, in tutti i paesi, esisteva un mercato monopolistico che si stava gradualmente aprendo alla concorrenza; era, dunque, necessario verificare l'eventuale presenza di ostacoli strutturali all'accesso al mercato che determinavano condizioni asimmetriche tra operatori storici e nuovi operatori, rendendo difficile o addirittura impossibile l'accesso al mercato da parte di questi ultimi. In tal senso, la verifica del primo criterio (la presenza di forti ostacoli non transitori all'accesso), risultava senz'altro giustificata per valutare la suscettibilità di regolamentazione *ex-ante* dei mercati.

8. Viceversa, il mercato dei servizi di consegna *e-commerce* è un mercato competitivo ma, come ha osservato di recente il Gruppo europeo dei regolatori postali (ERGP), è probabile che in un'ottica prospettica il mercato possa risultare sempre più concentrato a causa del ruolo svolto dalle piattaforme *on-line* verticalmente integrate nel settore delle consegne.⁵ Quindi, il fatto che non si riscontrino forti ostacoli non transitori

³ Copenhagen Economics for UPS, 9 giugno 2020: "*Principles of EU Postal Regulation and Implications for the Future*".

⁴ Nel settore delle comunicazioni elettroniche, prima di imporre obblighi regolamentari, è necessario dimostrare che la regolamentazione di settore risulta giustificata, cioè che i mercati rilevanti individuati risultano suscettibili di regolamentazione *ex-ante*. A tal fine, le ANR devono verificare se risultano simultaneamente soddisfatti i seguenti tre criteri: i) la presenza di forti ostacoli non transitori all'accesso; ii) la presenza di caratteristiche che inducono a pensare che nel mercato non si svilupperanno, con il passare del tempo, condizioni di concorrenza effettiva; iii) l'efficienza relativa del diritto della concorrenza e della regolamentazione *ex ante* complementare.

⁵ ERGP "*Opinion on the review of the regulatory framework for postal services*", 2019.

all'accesso oggi, non implica affatto che non si possano riscontrare in ottica prospettica (ossia nell'orizzonte temporale dell'analisi svolta dal regolatore). Da questo segue che la verifica del primo criterio non sarebbe uno strumento adeguato a valutare la suscettibilità di regolamentazione *ex-ante* del mercato. Anzi, aspettare di riscontrare la sussistenza di forti ostacoli non transitori all'accesso per giustificare un intervento da parte del regolatore comporta il rischio che la soluzione di eventuali criticità concorrenziali sia lasciata ad un intervento *ex-post* che potrebbe arrivare troppo tardi.

9. Proprio muovendo dall'osservazione che gli strumenti di cui dispongono oggi i regolatori non sono adatti a far fronte alle problematiche competitive che si generano in tutti i settori economici in cui sono presenti piattaforme *on-line* che agiscono come “*gatekeepers*”, si cercano di individuare modalità alternative di intervento che rendano efficace e tempestiva l'azione delle Autorità preposte alla tutela ed allo sviluppo della concorrenza.

10. In ragione di queste considerazioni, in sede europea è stato da tempo avviato un dibattito in materia, e in particolar modo sul ruolo dei servizi di intermediazione *on-line*, quali strumenti cruciali per il successo commerciale degli utenti *business* che utilizzano tali servizi per raggiungere i consumatori.

11. In tal senso, il Regolamento UE “*Platform to business*” (P2B)⁶ è intervenuto per promuovere equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione *on-line*, con l'intento di garantire un ambiente commerciale *on-line* equo e trasparente.

12. Pur non facendo espresso riferimento ai fornitori di servizi postali oggetto del presente documento di consultazione, giova richiamare le disposizioni del suddetto regolamento, tenuto conto che alcuni dei nuovi attori nel settore postale – che provengono proprio dal settore del commercio elettronico – integrano le attività di consegna nella loro catena del valore; non a caso, in diversi paesi europei le grandi piattaforme sono a tutti gli effetti operatori postali.⁷ A ciò si aggiunga che il Regolamento UE sui pacchi transfrontalieri si applica alle piattaforme che forniscono anche soltanto una delle fasi della catena del valore del servizio postale. Di conseguenza, i problemi competitivi individuati in sede europea per le piattaforme *gatekeeper* possono verificarsi anche nel settore postale rendendo necessario un intervento regolamentare.

⁶ Regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione *on-line*.

⁷ Per esempio, Amazon è considerato operatore postale, oltre che in Italia, in Austria, Germania e Spagna. ERGP (20) 7 “*Report on Postal Definitions*”.

13. Sulla base di queste considerazioni nei capitoli che seguono, in linea con la prassi regolamentare e il diritto della concorrenza, per valutare il grado di concorrenzialità del mercato dei servizi di consegna pacchi per l'*e-commerce* (B2C), l'Autorità analizza tutti quei fattori che potrebbero conferire a uno o più operatori la possibilità di comportarsi in misura notevole in modo indipendente dai concorrenti e dai clienti, cioè di detenere un significativo potere di mercato. Tra questi si annoverano: il livello e l'andamento delle quote di mercato, il contropotere di acquisto, l'integrazione verticale, la presenza di barriere all'ingresso, il controllo di infrastrutture difficilmente duplicabili e accesso facile o privilegiato al capitale o alle risorse finanziarie.

1.3 L'acquisizione dei dati

14. Le informazioni necessarie per valutare la persistenza di eventuali posizioni dominanti sono state raccolte inviando ai principali operatori attivi sul mercato italiano della consegna dei pacchi un questionario di carattere qualitativo e quantitativo relativo agli anni dal 2016 al 2020.⁸ L'Autorità si è avvalsa inoltre di altre informazioni, sempre di carattere sia quantitativo sia qualitativo, attinte da fonti pubbliche.

15. In linea con le indicazioni del Regolamento (UE) 2018/644, l'Autorità ha chiesto i dati relativi agli invii postali aventi uno spessore superiore a 20 mm e un peso non superiore a 31,5 Kg, indipendentemente dalla natura del mittente e del destinatario. Agli operatori è stato quindi richiesto di includere le spedizioni di tipo "B2B", "B2C" e "C2C".⁹

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

17. Alle imprese è stato chiesto di fornire i dati relativi ai ricavi ed ai volumi suddivisi tra ricavi e volumi relativi a servizi postali rientranti e non rientranti nel Servizio

⁸ Agli operatori è stato chiesto anche di integrare le informazioni fornite nella fase antecedente all'approvazione della delibera n. 212/20/CONS con i dati relativi agli anni 2019 e 2020; alcuni operatori hanno parzialmente rivisto e/o integrato anche i dati precedentemente trasmessi fornendo un maggior livello di dettaglio.

⁹ I pacchi di tipo "*Business-to-Business*" o "B2B" sono inviati da imprese ad altre imprese; i pacchi di tipo "*Business-to-Consumer*" o "B2C" sono quelli inviati dalle imprese ai consumatori (es. pacchi *e-commerce*); i pacchi di tipo "*Consumer-to-Consumer/Business*" o "C2X" sono quelli inviati dai consumatori ad altri consumatori o ad imprese.

Universale (SU) e ricavi e volumi relativi a servizi di invii nazionali e transfrontalieri (intra ed extra UE). I dati sui servizi sono distinti in invii singoli, multipli e pacchi, questi ultimi suddivisi a loro volta per fascia di peso – fino a 2 Kg, da 2 a 5 Kg, da 5 a 31,5 Kg – e tempi di consegna (tempi di consegna estesa, pacchi espressi e pacchi con consegna il giorno successivo ed ora certa).

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

19. Occorre evidenziare che, trattandosi della prima analisi di mercato dei servizi di consegna dei pacchi, la raccolta dei dati ha comportato numerose difficoltà. La richiesta di informazioni, per mole e complessità dei dati, non aveva precedenti e ha imposto uno sforzo considerevole alle società coinvolte. Le richieste di aggiornamento dei dati effettuate nel 2020 e 2021 (per avere dati aggiornati rispettivamente agli anni 2019 e 2020) hanno consentito un graduale miglioramento della qualità dei dati raccolti, in particolare un maggiore livello di dettaglio.¹⁰ Per questa ragione, l'Autorità ha aggiornato i dati relativi all'intero periodo e i dati riportati nella presente analisi, per gli anni 2016-2019, differiscono parzialmente da quelli riportati nell'*Interim Report* di cui alla delibera n. 212/20/CONS.

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

¹⁰ Ad esempio, mentre in occasione della prima richiesta di informazioni diversi operatori non erano stati in grado di fornire i volumi e i ricavi disaggregati per tipologia di consegna “B2B”, “B2C” e “C2X”, con l'ultima richiesta di informazioni quasi tutti gli operatori hanno fornito una stima delle tre tipologie di consegne, in alcuni casi con un notevole livello di dettaglio e con riferimento non solo all'ultimo anno ma a tutto l'arco temporale considerato.

2 LE DIMENSIONI DEI MERCATI DEI SERVIZI DI CONSEGNA PACCHI

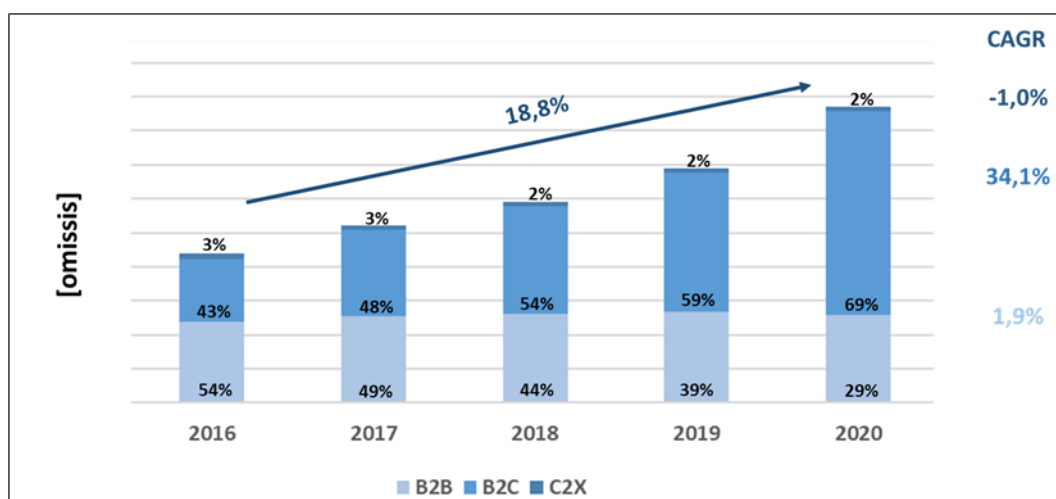
2.1 I mercati C2X, B2B e B2C

21. Nel 2020 gli operatori postali in Italia hanno consegnato circa [800÷900] milioni di pacchi generando un fatturato di circa [5÷6] miliardi di euro. Nel periodo 2016-2020 sia i volumi sia i ricavi dei servizi di consegna dei pacchi sono cresciuti a tassi medi annui considerevoli, pari rispettivamente a +18,8% e +12,63% (CAGR).

22. Come si vede nelle figure in basso, la crescita è stata trainata dai pacchi dell'*e-commerce*: nel quinquennio considerato le consegne B2C sono cresciute in volumi ad un tasso medio annuo di circa il 34% (CAGR), quelle B2B del 2% mentre quelle C2X si sono ridotte di circa l'1%. Di conseguenza, la quota di pacchi B2C sul totale è aumentata progressivamente: mentre nel 2016 i volumi di pacchi B2C rappresentavano il 43% del mercato totale, nel 2020 rappresentano quasi il 70%. In ricavi la quota dei pacchi B2C è più bassa in ragione del fatto che le consegne per l'*e-commerce* hanno un ricavo medio più basso rispetto a quelle B2B.

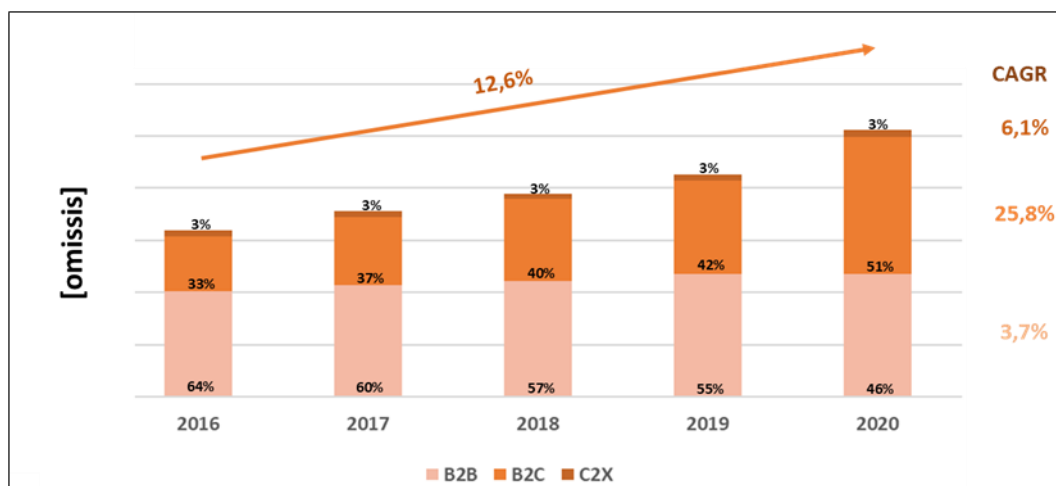
23. La crescita del mercato nel 2020 sconta certamente gli effetti della pandemia Covid-19, periodo durante il quale le vendite *on-line* sono sensibilmente aumentate. Non è tuttavia possibile determinare con precisione quanta parte della crescita sia riconducibile alla pandemia e quanto all'ulteriore crescita di un mercato in espansione già dagli anni precedenti.

Figura 1. Volumi complessivi dei servizi di consegna pacchi (migliaia di invii)



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

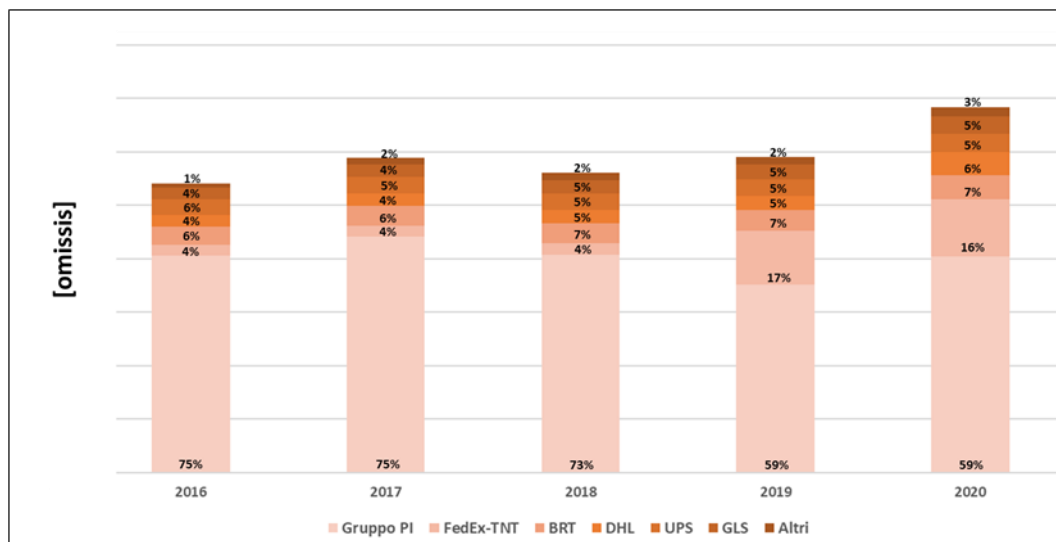
Figura 2. Ricavi complessivi dei servizi di consegna pacchi (milioni di euro)



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

24. Per i mercati C2X e B2B risultano confermate le considerazioni svolte nell'*Interim Report* circa il livello di concorrenza, sebbene rispetto alla precedente analisi i dati risultino parzialmente modificati per le ragioni di cui si è detto (cfr. *supra* punto 19). In particolare, i dati aggiornati confermano che il mercato C2X è marginale rispetto al mercato complessivo delle consegne; in questo mercato PI è l'operatore che detiene la quota più elevata in ragione della sua posizione di fornitore del servizio universale, benché negli ultimi anni si osservi una crescita delle consegne C2X effettuate dai concorrenti, in particolare del Gruppo Fedex-TNT (vedi Figura 3 in basso). Il mercato B2B continua ad essere caratterizzato dalla presenza di numerosi operatori, con quote di mercato distribuite piuttosto equamente tra gli operatori (vedi Figura 4 in basso). Si tratta di un mercato che non ha subito particolari variazioni in termini di concorrenzialità negli ultimi anni e che presenta un indice di concentrazione, misurato dall'indice HHI, basso e costante nel tempo (vedi Tabella 2.2 in basso).

Figura 3. Mercato complessivo (nazionale e transfrontaliero) dei servizi di consegna C2X (in ricavi - mln di €- e QM - % -)



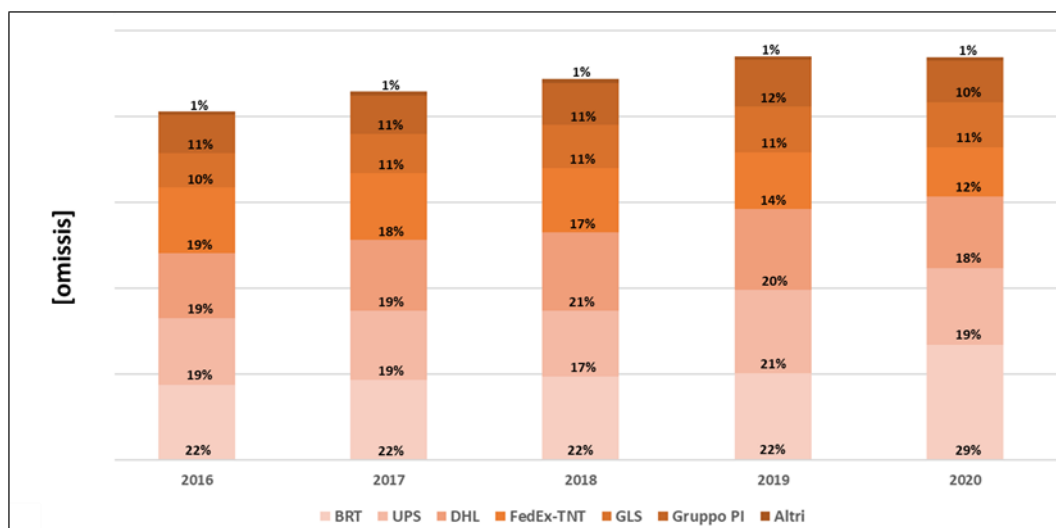
Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

Tabella 2.1. Indice di concentrazione HHI nel mercato delle consegne nazionali C2X

2016	2017	2018	2019	2020
5.752	5.741	5.437	3.953	3.872

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

Figura 4. Mercato complessivo (nazionale e transfrontaliero) dei servizi di consegna B2B (in ricavi - mln di €- e QM - % -)



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

Tabella 2.2. Indice di concentrazione HHI nel mercato delle consegne nazionali B2B

2016	2017	2018	2019	2020
1.752	1.748	1.740	1.751	1.880

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

25. Considerata la sostanziale invarianza delle condizioni concorrenziali dei mercati C2X e B2B l'analisi si concentrerà ad analizzare il livello di concorrenza dei mercati B2C.

2.2 Il mercato rilevante delle consegne e-commerce (B2C)

26. Nell'*Interim Report* sono stati individuati due mercati rilevanti separati per le consegne B2C: il mercato delle consegne B2C *deferred* e quello delle consegne B2C espresse.

27. Gli aggiornamenti apportati in seguito alle ulteriori informazioni pervenute dagli operatori hanno determinato un ridimensionamento del mercato rilevante delle consegne *e-commerce deferred*: mentre dai dati precedenti risultava che le consegne *deferred* rappresentavano il 16% del totale delle consegne *e-commerce* in volumi (dato al 2019), alla luce dei nuovi dati disponibili la quota risulta essere pari al 13% nel 2019 e al 14% nel 2020, dunque il mercato delle consegne *deferred* risulta ancora più marginale rispetto a quanto prospettato nell'*Interim Report*.

28. Per questa ragione l'Autorità ritiene opportuno considerare in modo unitario i due mercati precedentemente distinti. L'impostazione proposta è in linea, peraltro, con alcune indicazioni del mercato che rivelano, da un lato, una maggiore importanza data alla flessibilità della consegna e, dall'altro, una standardizzazione dei tempi di consegna su tempi mediamente brevi. Quanto al primo aspetto si osserva che le offerte degli operatori di consegna sono costituite da un servizio base - il recapito - e da una serie di servizi aggiuntivi che possono essere acquistati separatamente o in combinazione tra loro in funzione delle specifiche esigenze dell'acquirente (venditore *on-line*), ad esempio la consegna presso PUDO¹¹, l'invio di notifiche al destinatario sullo stato della spedizione o la possibilità per l'acquirente di programmare e personalizzare la consegna.

29. Quanto al secondo aspetto si osserva che la consegna in 1-2 giorni lavorativi si sta affermando come standard di recapito per le consegne *e-commerce*. Queste ultime due argomentazioni sono state addotte anche da alcuni operatori (Amazon e Poste Italiane in

¹¹ Acronimo di "Pick-up and drop-off", è un termine che indica i punti fisici sul territorio, ad esempio tabaccai, edicole o armadietti elettronici (c.d. "parcel locker"), dove un utente può ritirare un pacco in giacenza o spedire un pacco (es. per effettuare un reso).

particolare) nel corso della consultazione pubblica di cui alla delibera n. 350/19/CONS. L'Autorità, dunque, ritiene che, alla luce degli aggiornamenti sui dati forniti dagli operatori e delle tendenze che emergono dal mercato, la scelta di definire un unico mercato B2C sia ora giustificata, nonché conforme alle posizioni espresse da alcuni operatori al riguardo.

3 VALUTAZIONE DEL LIVELLO DI CONCORRENZA NEL MERCATO NAZIONALE DEI SERVIZI DI CONSEGNA PACCHI PER L'E-COMMERCE (B2C)

3.1 Il costo del lavoro

30. Essendo il settore postale ad alta intensità di lavoro, le condizioni di lavoro assumono una particolare rilevanza per gli assetti concorrenziali del mercato. L'applicazione di contrattazioni differenziate tra i diversi operatori o addirittura non conformi a quelle ordinariamente e storicamente applicate nel settore può, infatti, alterare il gioco concorrenziale. Si ritiene, dunque, corretto considerare il costo del lavoro tra gli indicatori del livello di concorrenza.

31. Il tema è molto importante, ma non è nuovo. Era stato già sollevato, oltre dieci anni fa, in sede di approvazione dell'ultima modifica alla direttiva postale con la quale è stato completato il processo di liberalizzazione. In quell'occasione il tema delle condizioni di lavoro era stato affrontato non solo sotto il profilo delle tutele per i dipendenti e degli effetti sociali della liberalizzazione, ma anche in relazione alla possibile incidenza sullo sviluppo competitivo del mercato. La maggiore attenzione a questo secondo profilo ha portato ad accentuare l'attenzione sull'applicazione da parte degli operatori postali di condizioni di lavoro non omogenee e sulla loro capacità di creare situazioni di concorrenza sleale.¹² Non a caso, nella normativa nazionale, sia a livello primario che regolamentare, il rispetto delle condizioni di lavoro, previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento del settore postale, è un elemento fondamentale perché costituisce requisito per il rilascio del titolo ed un obbligo da rispettare nell'esercizio dell'attività.

32. Nel mercato italiano dei servizi consegna pacchi i contratti collettivi di riferimento sono quello di PI, il "Contratto collettivo nazionale per il personale dipendente da imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali" ed il "Contratto della logistica, trasporto merci e spedizioni".¹³ Inoltre,

¹² Il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale previsti dalla legge, dai regolamenti o dalle disposizioni amministrative e/o dagli accordi collettivi è specificamente contemplato nella posizione comune del Parlamento europeo e del Consiglio nella modifica della direttiva 97/67 apportata dalla direttiva 2008/6.

¹³ L'Autorità, nell'ambito della delibera n. 452/18/CONS, aveva affrontato il tema del costo del lavoro nel settore postale in quanto ai fini del test di prezzo aveva necessità di determinare il costo orario della manodopera di un ipotetico operatore postale efficiente; a tal fine aveva ritenuto opportuno utilizzare i dati delle tabelle ministeriali concernenti la "Determinazione costo medio giornaliero del lavoro per il personale dipendente da imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali a decorrere dal mese di luglio 2015" (D.M. del 13 gennaio 2016) dalle quali risultava che un portafornitore (operaio di 5 livello) ha un costo annuo per le imprese postali private di 29.846,39 (dato al luglio 2015);

poiché molte imprese ricorrono al subappalto, le condizioni applicate ai lavoratori possono di fatto essere peggiorative rispetto a quelle previste dal contratto nazionale, come testimoniato dalle inchieste anche recenti della magistratura sul sistema degli appalti di lavoro nel settore delle consegne.

33. È evidente che il ricorso al subappalto, in realtà una subfornitura, ed ancor di più ai subcontratti “a catena”, ostacola la vigilanza e rende meno trasparenti le condizioni di lavoro consentendo quindi con più probabilità di utilizzare il costo del lavoro per alterare il gioco concorrenziale. Proprio per evitare problemi di *dumping* sociale alcuni Stati europei hanno introdotto misure regolamentari specifiche relative alla forza lavoro dei nuovi entranti/concorrenti, come l'estensione ai concorrenti di un salario minimo specifico di settore.

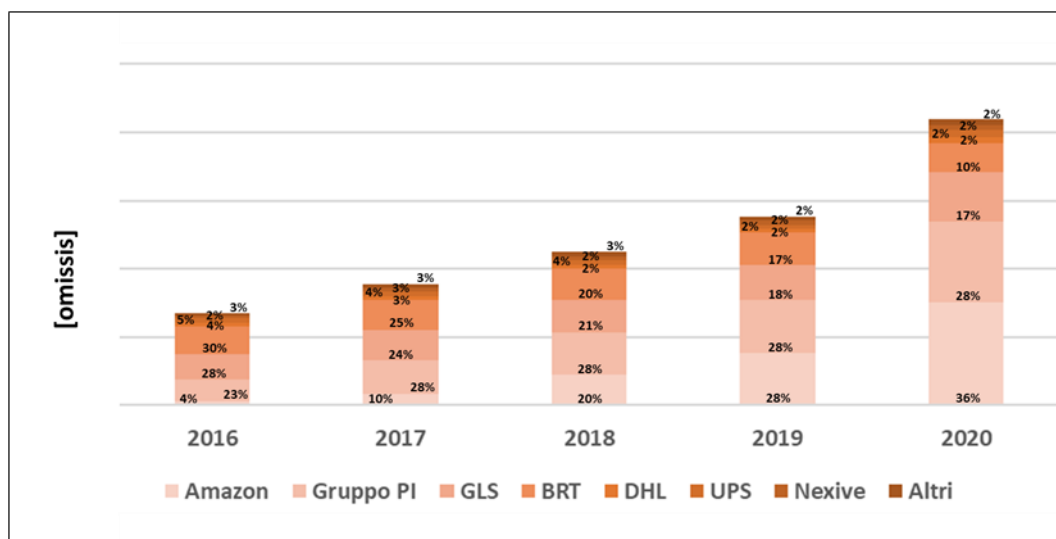
3.2 Livello ed andamento delle quote nel mercato B2C

34. I principali operatori del mercato delle consegne B2C sono Amazon, il Gruppo Poste Italiane ed i corrieri GLS e BRT. Gli altri corrieri DHL e UPS e l'operatore Nexive detengono quote marginali.

35. L'entrata di Amazon sul mercato ha condizionato l'andamento dell'indice di concentrazione nel quinquennio considerato (si veda la tabella in basso): nei primi tre anni, dal 2016 al 2018, la considerevole crescita della sua quota di mercato (che raddoppia di anno in anno) ha sortito un effetto positivo sull'indice di concentrazione che si è ridotto per effetto della presenza di un maggiore numero di operatori con quote comparabili (da 3 a 4). A partire dal 2019, tuttavia, si osserva come Amazon, continuando a crescere a ritmi sostenuti, si affermi come primo operatore del mercato con una quota di 8 p.p. più alta di quella del secondo operatore. Di conseguenza, il livello di concentrazione del mercato riprende a crescere.

inoltre nelle tabelle si assumeva che le giornate lavorative annue fossero 250. Dal CCNL Fise-Are (febbraio 2011) risultava che la durata dell'orario di lavoro normale è di 6,40 ore giornaliere (art. 16). Pertanto, in base ai dati ministeriali e del CCNL, l'Autorità aveva stimato il costo orario della manodopera per un operatore postale privato pari a 17,90 €/ora. Successivamente, il Decreto Direttoriale n. 29 del 16 aprile 2021 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha aggiornato il costo medio giornaliero del lavoro a decorrere da giugno 2021 stabilendo che un portalettere (operaio di 5 livello) ha un costo annuo per le imprese postali private di 31.401,47 cui corrisponde un costo medio giornaliero di 123,63, ottenuto considerando 254 giornate lavorative. Assumendo che la durata dell'orario di lavoro normale sia tuttora di 6,40 ore giornaliere, il costo orario della manodopera per un operatore postale privato dovrebbe essere pari a 19,32 €/ora.

Figura 5. Mercato nazionale delle consegne B2C (in ricavi - mln di €- e QM - % -)



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

Tabella 3.1. Indice di concentrazione HHI nel mercato delle consegne nazionali B2C

2016	2017	2018	2019	2020
2.334	2.125	2.042	2.213	2.495

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

36. Nei paragrafi che seguono si analizzano gli altri indicatori volti a valutare il livello di concorrenza del mercato. In tale ambito, emergono i fattori che hanno consentito ad Amazon di diventare in un arco di tempo così breve il primo operatore del mercato. A tal fine si rammenta che Amazon, in Italia come negli altri paesi, a partire dagli Stati Uniti, si è affermata prima come piattaforma *on-line* e, solo successivamente, si è integrata verticalmente organizzando in proprio i servizi di consegna alla clientela finale.

3.3 Contropotere di acquisto

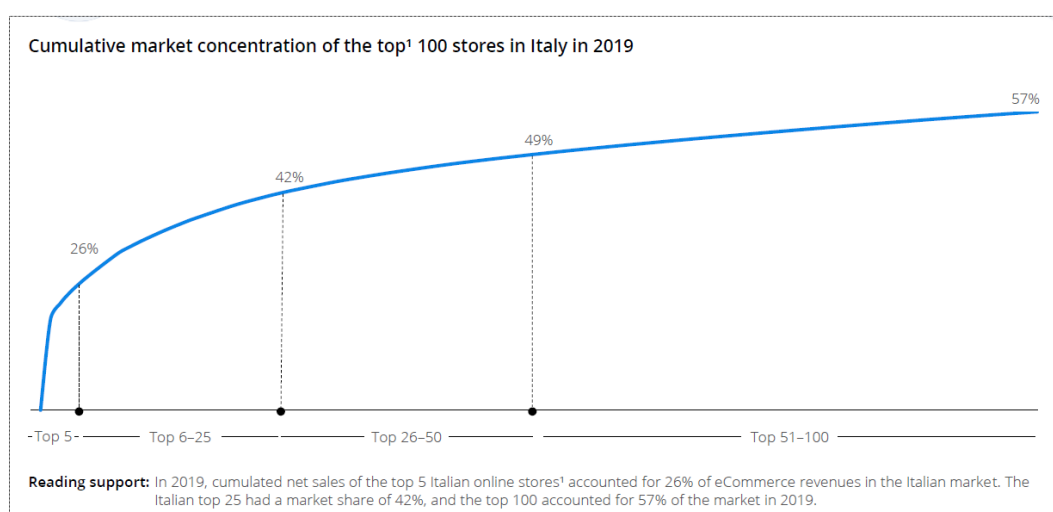
37. Il mercato dei servizi di consegna *e-commerce* è caratterizzato da una domanda molto concentrata, in quanto una parte considerevole degli acquisti *on-line* viene effettuata su pochi grandi siti e piattaforme di vendita (*marketplace*). Come si vede nelle figure in basso, il grado di concentrazione del mercato in Italia è molto elevato e Amazon, in qualità di piattaforma *e-commerce*, media una quota considerevole delle compravendite effettuate su *web* in Italia,¹⁴ quindi ha la capacità di fungere da porta di

¹⁴ Fonte: Statista. Dato al 2019 considerando un elenco di 250 venditori *on-line* e il valore delle vendite nette. Secondo Statista, Amazon è il sito web di *shop on-line* più utilizzato con una quota del 90% (fonte: “On-line shops: Amazon in Italy 2021, Statista Global Consumer Survey – Brand Report”, maggio 2021)

accesso all'*e-commerce* per imprese ed acquirenti *on-line* (c.d. “*gatekeeper*”). L'accesso alla piattaforma consente alle imprese, soprattutto alle PMI, di raggiungere una platea di potenziali acquirenti *on-line* non altrimenti raggiungibile.¹⁵

38. Dalla figura seguente emerge che i primi 5 venditori rappresentano circa un quarto dell'intero mercato in valore delle vendite, mentre i primi 50 rappresentano circa la metà.

Figura 6. Concentrazione del mercato delle vendite *on-line* in Italia (primi cento venditori)



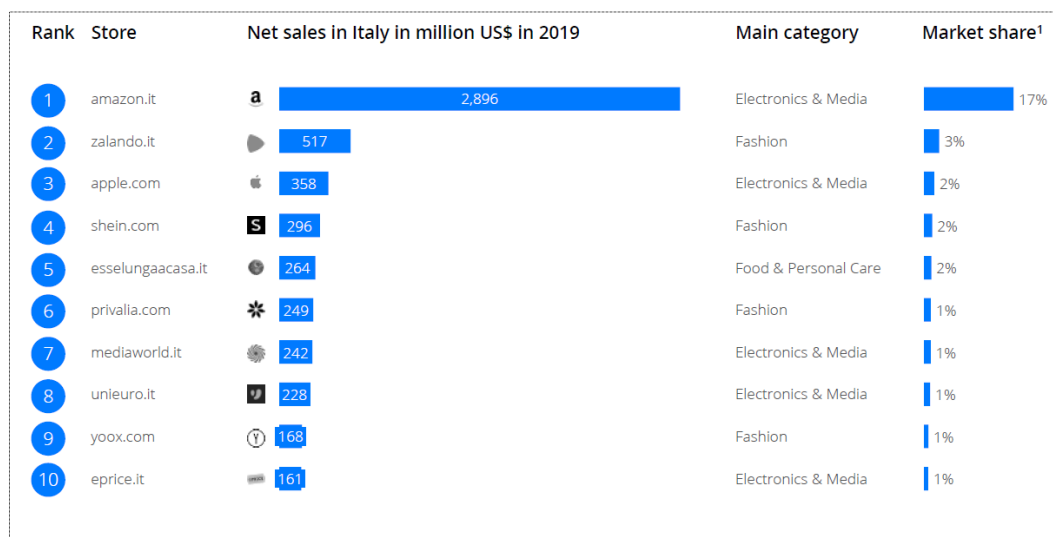
Fonte: Statista

39. La figura seguente mostra come Amazon risulti il primo operatore in Italia per valore delle vendite con una quota del 17%, più alta di 15 p.p. rispetto a quella del secondo operatore che, in un mercato estremamente frammentato, detiene appena il 3%.

ed è anche il primo *shop on-line* per valore delle vendite con una quota del 17% (fonte: “*EcommerceDB Country Reports, eCommerce in Italy 2020*”, dicembre 2020).

¹⁵ A ciò si aggiunga che Amazon offre una serie di servizi accessori funzionali al processo di vendita *on-line* (es. *advertising*, gestione degli ordini, gestione logistica, consegna) che semplificano notevolmente alle imprese l'entrata nel mercato dell'*e-commerce* rispetto alla gestione autonoma del sito e all'organizzazione in proprio di tutta la catena del servizio

Figura 7. Primi dieci venditori *on-line* in Italia



Fonte: Statista

40. I grandi *e-retailer* e le piattaforme di vendita *on-line*, quindi, possono negoziare condizioni di offerta dei servizi di consegna più vantaggiose rispetto agli altri venditori di minori dimensioni che non avendo lo stesso potere negoziale, pagano prezzi di consegna più alti. Questa situazione è aggravata dal fatto che, come si è visto nell'*Interim Report*, il mercato dei servizi di consegna dei pacchi risulta poco trasparente sotto il profilo delle condizioni di offerta; secondo gli operatori di consegna, ciò è dovuto al fatto che, essendo i clienti imprese (anche grandi *e-retailer* e piattaforme di vendita *on-line*), negoziano, di volta in volta le condizioni del servizio.¹⁶ La mancanza di trasparenza (assenza di listini pubblici) rende difficile per una PMI che vende *on-line* valutare quale sia il giusto prezzo di consegna; è possibile, dunque, che gli operatori di consegna facciano pagare prezzi ingiustificatamente elevati ai clienti che sviluppano meno volumi, in modo da compensare gli sconti concessi ai clienti maggiori (c.d. “*waterbed effect*”).¹⁷

¹⁶ Sulla credibilità di tale tesi si vedano le recenti sentenze del Tar Lazio, Sezione III, n.7576/2020; n. 3767/2020; 5908/2020: “è veramente difficile pensare, già su un piano logico, a contratti tagliati su misura sui singoli utenti e mittenti per ogni singola transazione, nell’epoca dell’e-commerce: un numero così elevato di consegne non è oggettivamente gestibile, se non operando secondo schemi e modalità standardizzate che, com’è normale, vengono sì ad adattarsi ed a variare in funzione di diversi parametri di riferimento, ma secondo un approccio tipologico e categoriale, non certo mediante moduli di personalizzazione “caso per caso” o “ad personam””.

¹⁷ Si tratta, in sostanza, di un sussidio incrociato praticato dagli operatori di consegna nei confronti dei clienti applicando prezzi differenziati: i prezzi più alti praticati ai clienti che generano volumi inferiori coprono interamente o in parte gli sconti di prezzo concessi ai clienti che generano volumi maggiori. Si veda al riguardo Lina Khan, “*The Amazon Paradox*”, cit.

Una maggiore trasparenza delle offerte, dunque, potrebbe risolvere il problema della sperequazione tra le diverse tipologie di clienti (grandi imprese e piccole-medie imprese).

41. Essendo il più grande venditore *on-line* in Italia, Amazon - in virtù degli elevati volumi di beni che deve spedire - è in grado di ottenere dagli operatori di consegna sconti maggiori di quelli che potrebbe negoziare qualunque altro venditore *on-line*.¹⁸ Dai dati a disposizione dell'Autorità risulta che, per un operatore di consegna su due, Amazon è il primo cliente per fatturato e, per due operatori su tre, rientra comunque tra i primi tre clienti per fatturato.¹⁹ È importante notare che tra questi operatori vi sono sia quelli che effettuano prevalentemente consegne *e-commerce* (es. Gruppo PI) sia quelli che effettuano consegne B2C e B2B (es. UPS, DHL, Gruppo Fedex-TNT).²⁰

Tabella 3.2. Incidenza delle commesse di Amazon sul totale del fatturato B2C nazionale

[omissis]

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

42. Inoltre, alcuni operatori hanno affrontato investimenti specifici e modificato in modo significativo l'organizzazione del recapito per assicurarsi un rapporto di fornitura privilegiato con la piattaforma. In tal senso, PI, per stabilire un rapporto di committenza con Amazon, nel giugno del 2018 ha stipulato con quest'ultima un accordo (rinnovato ai primi di luglio 2021 per altri tre anni) in funzione del quale ha approntato il piano "Delivery 2022" che comporta la riorganizzazione del processo di recapito prevedendo la fornitura di servizi innovativi e soluzioni di consegna veloce su tutto il territorio nazionale.

43. Tale accordo potrebbe delineare diversi scenari. Se, infatti, l'assunzione di costi specifici per rispondere alle esigenze di un singolo cliente potrebbe rendere l'operatore particolarmente sensibile alle richieste della piattaforma, fino a creare una situazione di vera e propria "dipendenza economica", diversamente, in altra ipotesi, la *partnership* potrebbe, invece, determinare una differente ripartizione delle quote di mercato, non potendo escludersi, in questa sede, ricadute sul grado di concentrazione del mercato in

¹⁸ Secondo quanto riferisce Amazon sul proprio sito web, circa il 50% dei beni venduti sulla piattaforma sono propri ed il restante di operatori terzi (il dato si riferisce alle vendite B2C). Si veda il link: <https://sell.amazon.it/vendere-on-line.html>

¹⁹ I dati si riferiscono all'anno 2020.

²⁰ La quota di volumi B2C sui volumi totali gestiti varia per questi operatori da un minimo del 30% ad un massimo del 100%. Fonte: Agcom, elaborazioni su dati Operatori, dato al 2020. Le commesse di Amazon, quindi, sono importanti non solo per quei soggetti che operano prevalentemente nel mercato delle consegne per l'*e-commerce* ma anche per alcuni operatori storici che operano sia nel mercato B2B che in quello B2C.

esame. A tal fine, non trascurando nessuno scenario, l'Autorità si riserva di valutare gli effetti che potrebbero conseguire a detta operazione.

3.4 Integrazione verticale

44. L'integrazione verticale è una strategia aziendale che consiste nell'internalizzare la produzione di beni o servizi che appartengono alla medesima catena del valore del prodotto dell'azienda e che precedentemente venivano acquistati da fornitori terzi nei cosiddetti mercati a monte o a valle, a seconda che si tratti dei mercati dei beni e servizi che rappresentano fattori produttivi (mercati "a monte") o prodotti finali (mercati "a valle"). Si tratta di una strategia volta a sfruttare le economie di scopo per entrare in nuovi mercati e conseguire una maggiore efficienza produttiva nel mercato iniziale.²¹ Nel mercato delle consegne dei pacchi la modalità più frequente di integrazione verticale è quella delle piattaforme di intermediazione *on-line* e/o dei venditori *on-line* (mercato a monte) che entrano nel mercato a valle delle consegne.

45. Ad oggi in Italia l'unica piattaforma che si è integrata verticalmente nel settore delle consegne per recapitare in proprio i beni venduti *on-line* è Amazon che, attraverso la società "Amazon Italia Transport s.r.l." (di seguito anche "AIT"), organizza e coordina l'attività di numerosi operatori locali (c.d. "DSP", *Delivery Service Providers*) agendo in tutto e per tutto come un corriere espresso, con una propria organizzazione e, soprattutto, in diretta competizione con gli altri operatori postali.²² Si tratta peraltro di una modalità organizzativa utilizzata anche da altri operatori italiani.

²¹ Le imprese integrate verticalmente godono, dunque, di un vantaggio competitivo, in termini di maggiore efficienza produttiva, nei confronti dei concorrenti che operano nei mercati coinvolti. Se l'impresa che si integra verticalmente detiene una posizione di dominanza nel mercato d'origine può trasferire questa posizione anche nel mercato oggetto dell'integrazione ("*leveraging*"). L'integrazione verticale, pertanto, può sortire effetti negativi sul livello di concorrenza dei mercati coinvolti fino a rappresentare una barriera all'ingresso per i nuovi entranti. In altri casi, l'impresa verticalmente integrata può attuare delle vere e proprie strategie anti-competitive volte ad ostacolare i concorrenti in uno o più dei mercati coinvolti: ad esempio, se produce un bene intermedio che rappresenta un *input* essenziale per i concorrenti del mercato a valle, può praticare un trattamento discriminatorio (es. prezzi differenziati) tra le sue divisioni interne e i concorrenti nell'accesso ai beni o servizi a monte così da impedire ai concorrenti di competere efficacemente con essa nel mercato a valle.

²² Il 25 luglio 2018 l'Autorità, con delibera n. 400/18/CONS, sulla base dell'accertamento condotto ha sanzionato tre società del gruppo Amazon operanti in Italia (Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica e Amazon Italia Service), in solido con le società controllanti operanti in Lussemburgo, per aver esercitato attività postale senza il titolo abilitativo previsto dal D.Lgs. 261/99. In ottemperanza alla delibera, le anzidette Società hanno richiesto ed ottenuto autorizzazione generale (rispettivamente AUG/4778/2018 e AUG/4777/2018) e pertanto sono, a tutti gli effetti, operatori postali soggetti ai poteri regolamentari, di vigilanza e sanzionatori dell'Autorità.

46. La società in soli cinque anni di attività è diventata il primo operatore del mercato delle consegne B2C, con una quota di mercato che è passata dal 4% del 2016 al 36% nel 2020. Per gestire un numero così elevato di consegne, il numero di operatori locali che consegnano per AIT (DSP) è passato da [omissis], nel 2019, a [omissis], nel 2020, per arrivare a [omissis] nel 2021, cioè raddoppiare solo nel corso dell'ultimo anno, senza considerare eventuali livelli successivi della catena di consegna

47. I beni venduti sulla piattaforma Amazon possono essere beni di proprietà di Amazon stessa o di proprietà dei venditori terzi che utilizzano il *marketplace*.²³ Questi ultimi possono gestire autonomamente gli ordini oppure usufruire del servizio di “Logistica di Amazon”; in questo caso i venditori conferiscono la merce al centro logistico di Amazon. Una volta ricevuto l'ordine di acquisto, Amazon svolge attività logistica: preleva la merce dal deposito, la imballa e la etichetta (previa ricognizione delle sue caratteristiche specifiche, ad esempio peso e dimensioni). Una volta predisposto per la spedizione, l'articolo acquistato deve essere recapitato: ciò può avvenire o attraverso gli operatori postali nazionali già presenti sul mercato o attraverso la propria rete (AIT) (cfr. Box 1, pag. 32 dell'Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS). Tra i principali vantaggi per i venditori terzi derivanti dall'adesione al servizio di Logistica Amazon vi sono i seguenti: i) un miglior posizionamento nei risultati delle ricerche degli acquirenti *on-line* (c.d. “*ranking*”); ii) la possibilità di ottenere il logo “*Prime*”, quindi di proporre la consegna gratuita agli acquirenti *on-line*; iii) la possibilità di aggiudicarsi l'offerta più visibile nella pagina prodotto, c.d. “*Buy Box*”, ovvero il riquadro della scheda prodotto dal quale l'utente può aggiungere l'articolo nel carrello oppure acquistarlo subito.²⁴

48. Alla luce di quanto appena evidenziato, è indubbio che l'attività di intermediazione svolta sul mercato a monte delle vendite *on-line* conferisca ad Amazon un vantaggio competitivo sul mercato a valle dei servizi di consegna dei pacchi (integrazione verticale) per i motivi seguenti:

- pur essendo un nuovo entrante, Amazon ha potuto sin da subito contare su volumi significativi di consegne grazie all'attività di vendita e di intermediazione *on-line* conseguendo in breve tempo notevoli economie di

²³ Quanto all'attività svolta dalla piattaforma, si rammenta che, il 16 Aprile 2019, l'AGCM ha avviato di un procedimento istruttorio nei confronti di cinque società del gruppo Amazon per un presunto abuso di posizione dominante nel mercato della fornitura ai venditori terzi dei servizi di intermediazione per la compravendita di un bene o un servizio sulla piattaforma *e-commerce* Amazon.com (*marketplace*). Il procedimento si è chiuso il 30 novembre 2021 (Provvedimento n. 29925) con una sanzione ad Amazon per abuso di posizione dominante, cfr. *infra*.

²⁴ Si veda il link: <https://www.yocabe.com/come-vincere-la-buy-box-di-amazon/>, ed anche il link: https://sell.amazon.it/logistica?ref=sdit_soa_sell_fulfil_i)

scala che le hanno consentito di acquisire quote di mercato significative nei mercati dei servizi di consegna per l'*e-commerce*;

- attraverso la piattaforma, Amazon può proporre direttamente ai venditori terzi soluzioni per la consegna dei beni (Logistica Amazon). Si noti che i *retailer* del *marketplace* Amazon costituiscono una platea molto vasta ed appetibile di potenziali clienti per qualunque operatore di consegna che intenda fornire servizi per l'*e-commerce* in quanto dalla piattaforma Amazon origina una parte significativa del totale delle vendite *on-line*;
- Amazon può conseguire economie di scopo dalla vendita congiunta dei servizi della piattaforma e di quelli postali;
- l'accesso diretto ai dati relativi alle transazioni che avvengono sulla piattaforma conferisce ad Amazon un vantaggio informativo rispetto agli altri operatori postali che le consente di formulare offerte di servizi di consegna ai *retailers* della piattaforma più vantaggiose di quanto non possa fare un concorrente, ad esempio perché personalizzate sulle esigenze del cliente. Questo vantaggio informativo, al contempo, conferisce alla società un vantaggio nella negoziazione delle condizioni del servizio con i *retailers*.

49. In sostanza, attraverso il servizio di logistica, Amazon fornisce un *bundle* di servizi che comprende anche il servizio di consegna; ciò consente ai venditori terzi non solo di incrementare le vendite, ma di ottenere condizioni di consegna più vantaggiose rispetto a quelle che potrebbero negoziare autonomamente con gli operatori di consegna. L'affermazione di Amazon sul mercato dei servizi di consegna, dunque, potrebbe essere il risultato non solo dell'integrazione verticale, ma anche di strategie commerciali rese possibili dalla sua duplice natura di venditore *on-line* e operatore di consegna.

3.5 Vantaggi di costo: economie di scala e di scopo

50. Anche nel settore postale è necessario raggiungere una scala minima di efficienza per operare profittevolmente in quanto il costo medio si riduce all'aumentare dei volumi. Un'impresa in grado di realizzare ingenti economie di scala gode, quindi, di un indubbio vantaggio sui concorrenti.

51. Come si è detto, Amazon, in virtù della sua integrazione verticale, ha potuto contare sin dall'avvio dell'attività di consegna su considerevoli volumi di beni da recapitare che le hanno assicurato un ritorno degli investimenti in tempi relativamente brevi nonché una maggiore fiducia da parte del mercato (es. banche, azionisti) rispetto a qualsiasi altro potenziale nuovo entrante non verticalmente integrato. A dimostrazione di ciò, basti considerare che Amazon si è dotata di una rete che, per capillarità e capacità, è del tutto paragonabile a quella dei maggiori concorrenti, in un tempo relativamente breve. Negli ultimi anni la rete logistica di Amazon è cresciuta molto velocemente, arrivando a

coprire tutto il territorio nazionale: i) i centri di distribuzione, che rappresentano i nodi nevralgici della rete, sono passati da cinque a sette tra il 2019 e il 2020 ed altri 2 saranno operativi entro la fine del 2021;²⁵ ii) i centri e i depositi di smistamento, da cui gli ordini partono per raggiungere i clienti finali, sono cresciuti a una velocità analoga.²⁶ Alla rete logistica appartengono anche gli armadietti automatici (*lockers*) utilizzati dagli acquirenti *on-line* per il ritiro dei pacchi che sono aumentati da [500÷600], nel 2018, a [1.200÷1.600], nel 2019, e a [2.000÷ 2.500] nel 2020.²⁷

52. L'integrazione verticale conferisce ad Amazon anche dei vantaggi di costo riconducibili alle economie di scopo che derivano dall'aver concentrato una molteplicità di attività che vanno dall'intermediazione per la vendita *on-line* fino alla consegna passando per le attività intermedie della logistica (es. gestione degli ordini, stoccaggio, magazzino, etc.).

3.6 Barriere all'ingresso

53. Le barriere all'ingresso sono condizioni di natura legale o economica che ostacolano o impediscono la presenza di imprese nel mercato. Le barriere legali originano dal quadro normativo e/o regolamentare vigente mentre quelle economiche sono dovute alle caratteristiche dell'industria, ad esempio una particolare struttura dei costi. Un esempio di barriera di natura legale può essere un regime autorizzatorio che preveda requisiti per il rilascio del titolo particolarmente onerosi. Le barriere di natura economica possono essere, invece, costituite dalla presenza di elevati costi fissi iniziali, in special modo se si tratta, in tutto o in parte, di costi irrecuperabili in caso di uscita dal mercato (c.d. "*sunk costs*"), e dalla presenza di economie di scala. Ad esempio, nei mercati dei servizi a rete, la necessità di dotarsi di infrastrutture fisiche con elevata capacità o capillarità può rappresentare un ostacolo per i nuovi entranti. Le barriere possono rendere più difficile l'instaurarsi della concorrenza in un mercato in quanto scoraggiano l'ingresso

²⁵ Si tratta dei nodi logistici principali, dove si prelevano, imballano e spediscono gli ordini dei clienti. Sono edifici di dimensioni estese (di circa 75.000 metri quadrati, che possono arrivare anche a 100.000 metri quadrati nel caso dei centri di distribuzione c.d. "*non-sortable*" cioè dedicati agli oggetti ingombranti o di grandi dimensioni) dove lavorano fino a 1000 dipendenti. Nel 2019 erano operativi quelli di Castel San Giovanni, Vercelli, Passo Corese, Torrazza Piemonte, Sant'Arcangelo di Romagna, nel 2020 si sono aggiunti quelli di Castelguglielmo-San Bellino e Colferro. Entro fine 2021 saranno operativi quelli di Civate al Piano e Agognate.

²⁶ Nel 2019 è stato inaugurato il centro di Arzano, primo nel Sud e il decimo in tutta Italia. Attualmente solo nella regione Lombardia i centri/depositi di smistamento sono sette e mentre nel Lazio sono tre. Nel 2020 sono stati aperti numerosi nuovi centri di smistamento in tutto il territorio nazionale, tra cui i primi in Trentino e Sicilia, altri nuovi centri saranno operativi entro la fine del 2021 (es. Spilamberto, Venezia) e per l'estate 2022 (es. Camerano). Infine, a Roma e Milano Amazon dispone di due centri di distribuzione urbani per servire i clienti Amazon *Prime Now* e *Fresh*.

²⁷ Fonte: Agcom, Relazione Annuale 2021.

di nuovi operatori. Inoltre, rafforzano il potere economico delle imprese che già operano nel mercato (es. *incumbent*) in quanto allentano i vincoli competitivi esercitabili dai concorrenti potenziali.

54. Sul mercato dei servizi di consegna per l'*e-commerce* così come su tutti i mercati postali non si riscontrano elevate barriere all'ingresso di natura né legale né economica. Gli obblighi da rispettare per l'esercizio dell'attività (barriere di tipo normativo) “sono adeguati e non eccessivamente gravosi”:²⁸ in quanto per entrare nel mercato è sufficiente l'autorizzazione generale che si consegue con una procedura di silenzio-assenso e che comporta la corresponsione di un contributo di ammontare non elevato.

55. La conferma dell'assenza di barriere all'entrata nel mercato postale dovrebbe essere data dal numero in costante crescita degli operatori postali (che forniscono sia servizi di corrispondenza sia servizi di consegna pacchi), 3.286 secondo quanto riportato sul sito del Ministero (dato aggiornato al mese di ottobre 2020) anche se, a ben vedere, la parte più rilevante del mercato pacchi è composta da meno di dieci operatori strutturati sull'intero territorio nazionale e, responsabili, nei confronti del mittente e del destinatario, dell'intera catena di produzione (*end-to-end*).

56. La presenza di operatori infrastrutturati dovrebbe portare a concludere che non vi siano nemmeno barriere di tipo economico. Tuttavia, se ai fini della valutazione delle barriere all'entrata si utilizza come indicatore l'integrazione verticale non necessariamente si giunge alla stessa conclusione. A tal fine, è necessario considerare che le analisi di mercato da parte del regolatore vanno svolte in un'ottica prospettica; in altri termini, l'Autorità deve valutare se, nell'orizzonte temporale considerato,²⁹ l'integrazione verticale possa sortire effetti tali da assurgere a barriere all'entrata in quanto consente all'impresa verticalmente integrata di escludere o, comunque, rendere sempre più difficoltosa l'entrata nel mercato da parte sia dei concorrenti.

57. Naturalmente non è l'integrazione verticale di per sé a potersi configurare come barriera all'entrata, ma l'integrazione verticale in combinazione con altri fattori quali la presenza sul mercato di un'unica impresa verticalmente integrata che detiene una quota di mercato che cresce costantemente e risulta elevata sia nel mercato oggetto di valutazione, sia nel mercato a monte. In questo caso, ciò che rileva è la sempre maggiore concentrazione del mercato e non la numerosità degli operatori.

²⁸ Sentenza del 31 maggio 2018 della Corte di giustizia, nelle cause riunite C-259/16 e C-260/16, e le conclusioni dell'Avvocato generale richiamate nella sentenza, in particolare il paragrafo 67.

²⁹ Per ridurre il rischio di errore legato alla imprevedibilità delle assunzioni effettuate su orizzonti temporali troppo estesi, è ragionevole assumere come riferimento temporale 18 mesi.

58. Dall'analisi svolta nei paragrafi precedenti risulta che Amazon detiene una quota di mercato non solo considerevole ma in costante crescita sia nel mercato dei servizi di consegna B2C, sia nel mercato a monte dell'intermediazione *on-line*, quote che in ottica prospettica sembrano destinate a crescere ulteriormente. Per un operatore che intende entrare nel mercato delle consegne *e-commerce*, quindi, Amazon costituisce un *partner* imprescindibile ed ha una posizione che può dar luogo ad una barriera all'entrata, in quanto in assenza di un rapporto di fornitura con Amazon è più difficile arrivare ad assicurarsi i volumi necessari per operare profittevolmente.

59. A ciò si aggiunga che, in alcuni casi,³⁰ Amazon seleziona a monte gli operatori di consegna che possono essere utilizzati dai venditori della piattaforma anche qualora questi ultimi non aderiscano al programma FBA e gestiscano “autonomamente” le attività logistiche e la consegna dei beni. Dunque, per i venditori terzi Amazon svolge una funzione di *gatekeeper* anche relativamente al mercato dei servizi di consegna dei pacchi, restringendo la libertà di scelta di questi ultimi e, per ciò stesso, limitando la capacità del mercato di assicurare un'adeguata pluralità di offerte e lo stimolo all'efficienza.

60. In altri termini, pur avendo gli operatori facilità di accesso al mercato dal punto di vista normativo e pur essendo dotati di un'infrastruttura proprietaria, di fatto l'impresa verticalmente integrata può impedire loro di crescere significativamente, se non scoraggiarne l'ingresso.

3.7 Controllo di infrastrutture difficilmente duplicabili

61. Il controllo di infrastrutture difficili da replicare conferisce all'impresa che lo detiene un indubbio vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti e per questo è un fattore che può scoraggiare l'entrata di nuovi operatori, soprattutto se l'infrastruttura è essenziale per fornire il servizio (cioè ha natura di “*essential facility*”) e non è accessibile ai concorrenti in assenza di regolamentazione.

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

³⁰ Ad es. per utilizzare il logo “Prime” i clienti che non aderiscono a FBA possono comunque utilizzare solo i corrieri approvati da Amazon. Si veda il link:
https://sellercentral.amazon.it/gp/help/external/help.html?itemID=201812230&ref=efph_201812230_cont_home

operatori minori in modo da realizzare una copertura più estesa o una maggiore capillarità. Sembra dunque corretto affermare che non vi siano problemi concorrenziali legati al controllo di infrastrutture postali difficilmente duplicabili. Poiché la fornitura di servizi postali presenta economie di scala e di densità, in genere i nuovi entranti seguono modalità operative analoghe a quelle a suo tempo riscontrate nel mercato delle lettere, ossia coprono inizialmente le aree più remunerative (aree urbane, a maggiore densità abitativa) per poi estendere progressivamente la copertura. Gli operatori sperimentano anche soluzioni alternative alla dotazione di reti proprietarie come gli accordi con altri operatori, con esercizi commerciali o l'installazione di *lockers*.

63. Con riguardo a questi ultimi va osservato che Amazon possiede la principale rete *lockers* in Italia ([2.000 ÷ 2.500] su un totale nazionale di poco più di 2.800) accessibile solo ai DSP di Amazon o ai corrieri ed operatori postali che consegnano i beni per conto di Amazon.³¹ Sebbene la rete di *locker* non possa essere qualificata come infrastruttura essenziale o non replicabile vi è da dire che Amazon ha il vantaggio rispetto agli altri operatori - essendo anche un venditore *e-commerce* ed una piattaforma di vendita *on-line* - di poter contare su volumi elevati e, pertanto, affrontare con meno rischio l'investimento richiesto per la dotazione di una rete nazionale sufficientemente capillare. In altri termini, Amazon è in grado di saturare la rete *locker* prima e meglio di qualunque altro operatore.

3.8 Accesso ai mercati finanziari

64. Un accesso facile o privilegiato ai mercati finanziari/alle risorse finanziarie rappresenta uno dei criteri pertinenti per misurare il potere di un'impresa di comportarsi in misura notevole in modo indipendente dai concorrenti, dai clienti e dai consumatori. Interessi elevati e razionamento dei fondi, pur essendo riconducibili alla struttura dei mercati finanziari più che a quella del mercato sottoposto ad analisi, possono rappresentare delle vere e proprie barriere all'ingresso per i nuovi entranti.

65. Da questo punto di vista Amazon in virtù delle sue dimensioni, della diversificazione delle attività e dei *credit ratings* favorevoli, è considerata dagli investitori un operatore poco rischioso per cui riesce ad ottenere credito a condizioni più favorevoli dei nuovi entranti.

³¹ Fonte: Agcom, Relazione Annuale. Si veda anche la Delibera n.117/21/CONS recante “Segnalazione al Governo ai sensi dell’art. 1, comma 6, lett. C), n. 1), della legge 31 luglio 1997, N. 249”.

3.9 Conclusioni

3.9.1 Criticità dal lato della domanda

66. Il mercato dei servizi di consegna dei pacchi risulta poco trasparente per cui gli operatori di consegna potrebbero praticare prezzi ingiustificatamente elevati ai clienti che sviluppano meno volumi, in modo da compensare gli sconti concessi ai clienti maggiori (c.d. “*waterbed effect*”).

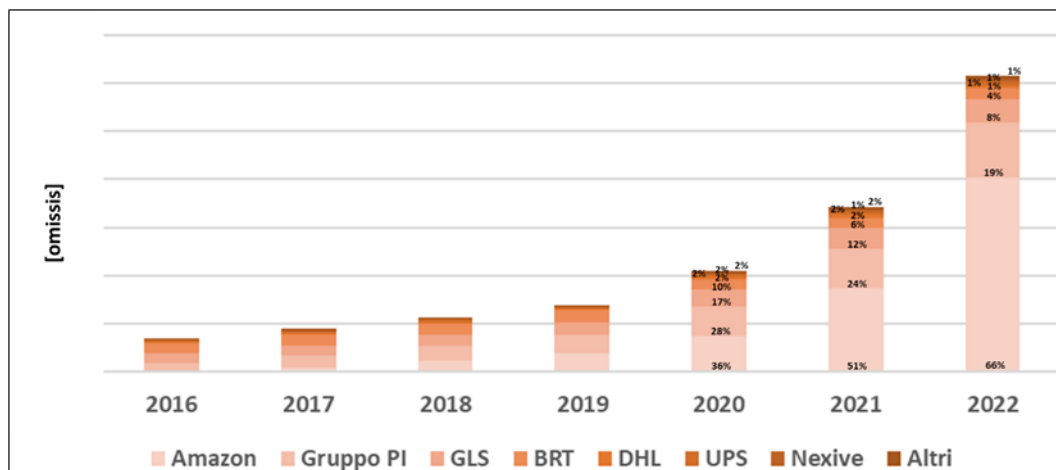
67. Una maggiore trasparenza delle offerte, dunque, potrebbe risolvere il problema della sperequazione tra le diverse tipologie di clienti (grandi imprese e piccole-medie imprese).

3.9.2 Criticità dal lato dell’offerta

68. Il livello di concentrazione del mercato delle consegne B2C (*e-commerce*) negli ultimi anni ha subito un aumento riconducibile sostanzialmente al ruolo di Amazon. Quest’ultimo, infatti, in soli cinque anni è diventato il primo operatore nel mercato delle consegne *e-commerce* grazie al vantaggio competitivo che trae dal lato della domanda, dal contropotere di acquisto di cui gode in qualità di acquirente di servizi di consegna e, dal lato dell’offerta, dall’integrazione verticale.

69. Vi è, quindi, la possibilità che Amazon in futuro possa essere l’unico operatore in grado di avvantaggiarsi del potenziale di crescita del mercato delle consegne di pacchi derivante dallo sviluppo dell’*e-commerce*, con un effetto negativo sulla concorrenzialità del mercato e, quindi, sulla qualità dei servizi. Pur trattandosi di un mercato complessivamente in forte crescita (come si vede nella figura nell’arco di tempo considerato i ricavi totali risultano triplicati), se il tasso di incremento della quota di mercato di Amazon dovesse proseguire allo stesso ritmo nei prossimi anni, Amazon potrebbe consolidare ulteriormente la propria posizione acquisendo una quota sempre crescente a danno degli altri operatori con una conseguente crescita aggiuntiva dell’indice di concentrazione. Nella figura che segue si riporta la proiezione delle quote del mercato B2C nazionale per gli anni 2021 e 2022, calcolata applicando ai ricavi dei singoli operatori il tasso di crescita medio ponderato (*Compounded annual growth rate*, CAGR) del periodo 2016-2020. Come mostra la figura che segue, se si dovesse mantenere il *trend* degli anni passati Amazon passerebbe dal 36% del 2020 al 66% del 2022.

Figura 8. Mercato nazionale delle consegne B2C (Ricavi - mln di € - e QM - % -)

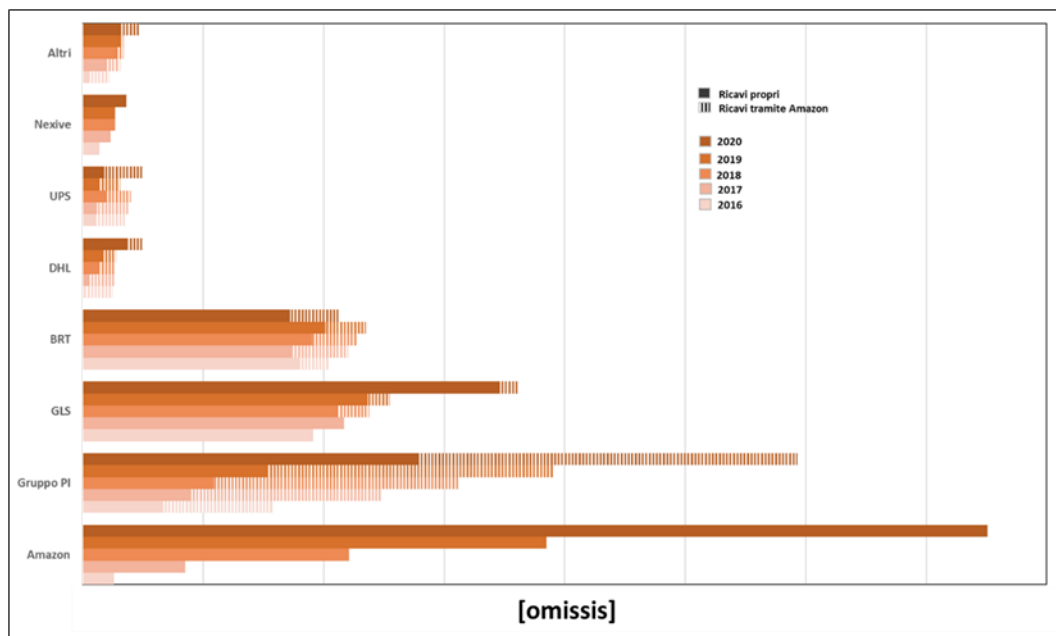


Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

70. Questa possibilità trova conferma nei dati relativi ai primi quattro mesi del 2021: Amazon è l'operatore del mercato B2C che è cresciuto maggiormente su base annuale anche, ma non solo, per effetto dell'emergenza Covid-19. Nel primo quadrimestre di quest'anno, rispetto allo stesso periodo del 2020, sia i ricavi sia i volumi di Amazon hanno registrato aumenti pari al 90% circa (rispettivamente del 87% e 91%), nettamente superiori agli aumenti annui medi registrati dagli altri operatori che effettuano consegne *e-commerce* nazionali, pari rispettivamente al 34% per i ricavi e al 37% per i volumi.

71. È dunque evidente che Amazon è in grado di trasferire il potere detenuto sul mercato a monte delle vendite *e-commerce* al mercato a valle delle consegne dei pacchi per l'*e-commerce* (c.d. "effetto leva"). Da un lato, il potere di mercato detenuto dal lato della domanda come acquirente di servizi di consegna le consente di incidere sulla capacità competitiva dei suoi concorrenti, ad esempio comprimendone i margini. Dall'altro lato, la possibilità di consegnare in proprio, riducendo o azzerando i volumi commissionati ai concorrenti, rafforza il suo potere negoziale nei confronti dei fornitori terzi di servizi di consegna. Questa dinamica è rappresentata nella figura che segue che riporta, per ciascuna quota di mercato in ricavi degli operatori presenti nel mercato B2C nazionale, la porzione rappresentata dalle commesse di Amazon sul fatturato totale nell'arco temporale considerato.

Figura 9. Mercato nazionale delle consegne B2C (Ricavi totali e Ricavi derivanti da commesse Amazon)



Nota: per l'operatore GLS i dati relativi agli anni 2016 e 2017 non sono disponibili

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

72. Come mostra la figura per la maggior parte degli operatori i ricavi derivanti da consegne effettuate per conto di Amazon costituiscono una notevole componente dei ricavi derivati dalle consegne *e-commerce*.

73. Per queste ragioni l'Autorità conferma che Amazon detiene un significativo potere di mercato nel mercato delle consegne B2C. In questo mercato, infatti, Amazon oltre a detenere la quota di mercato più elevata (36%), in virtù del suo contropotere di acquisto, della sua natura di piattaforma *on-line* verticalmente integrata nel settore delle consegne che può assurgere a barriera all'ingresso, della capacità di realizzare economie di scala e di scopo e della facilità di accesso al mercato dei capitali è in grado di esercitare vincoli competitivi sui concorrenti sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta.

74. Infine, considerata la natura ad alta intensità di lavoro del settore delle consegne, le condizioni di lavoro assumono una particolare rilevanza per gli assetti concorrenziali del mercato. L'applicazione di contrattazioni differenziate tra i diversi operatori può alterare il gioco concorrenziale. Inoltre, poiché molte imprese ricorrono al subappalto o impiegano personale con contratti a tempo parziale o temporanei e lavoratori autonomi, le condizioni applicate ai lavoratori possono di fatto essere peggiorative rispetto a quelle previste dal contratto nazionale.

Domanda 1): Si condivide la valutazione del livello di concorrenza sul mercato dei servizi di consegna pacchi B2C svolta dall’Autorità?

Le osservazioni preliminari degli operatori

O.1. Per **AICAI** e **AIT** dovrebbero essere evitati interventi regolamentari che possano influire sul grado di competitività del mercato dei pacchi, limitando l’innovazione e l’efficienza. **AICAI** ritiene, inoltre, che debbano essere evitati interventi che possano condurre ad una confusione delle competenze e dei poteri tra diverse istituzioni.

O.2. Secondo **AIT** le misure proposte non trovano giustificazione in un potenziale pregiudizio per i consumatori; inoltre, non sono stati considerati tutti i benefici per gli utenti dei servizi di consegna dei pacchi derivanti dai recenti sviluppi del settore che, almeno in parte, sono riconducibili al modello “*customer-centric*” diffuso da Amazon. Gli elevati standard perseguiti da Amazon nell’approvvigionamento e nell’offerta di servizi logistici avrebbero portato, secondo la Società, indiscutibili effetti positivi per tutti gli attori del settore aumentando sia l’efficienza operativa degli operatori postali sia la qualità dei servizi resi ai clienti. A parere di **AIT**, gli obblighi proposti potrebbero scoraggiare gli investimenti in modelli di *business* più efficaci (es. l’integrazione verticale), fermare o rallentare la dinamica deflattiva dei prezzi e avere un impatto sfavorevole sulla qualità complessiva dei servizi di consegna e sulla scelta disponibile per i consumatori, influenzando negativamente, in ultima istanza, l’intero settore dell’e-commerce.

O.3. **AICAI** e **AIT** richiamano, poi, l’attenzione sul fatto che qualsiasi intervento di natura regolatoria sul mercato dovrebbe armonizzarsi con il regime regolatorio comunitario. **AICAI**, in particolare ritiene opportuno evitare di adottare misure ultronee che possano porre il mercato nazionale in una posizione di svantaggio rispetto all’ecosistema europeo. **AIT** ritiene che, nella fase attuale, in cui le istituzioni europee sono impegnate nel processo di revisione della direttiva sui servizi postali, all’esito del quale diversi aspetti inerenti al settore potrebbero risultare più chiari, un intervento regolamentare come quello proposto sia inopportuno e aggiungerebbe un ulteriore elemento di incertezza per gli attori del mercato.

O.4. **AIT** osserva che la normativa prevista per il mercato delle comunicazioni elettroniche non può essere assunta come base giuridica per intervenire nel settore dei servizi di consegna dei pacchi perché quest’ultimo, a differenza del primo, non è caratterizzato da elevate barriere all’entrata e scarsa concorrenza. Allo stesso tempo, **AIT** sostiene che nemmeno il Regolamento UE 2018/644 relativo ai servizi di consegna

transfrontaliera dei pacchi può costituire la base del potere regolamentare di imporre gli obblighi informativi come proposti nello schema di provvedimento. Peraltro, secondo AIT, gli obblighi proposti potrebbero configurare una violazione del divieto generale di introdurre o mantenere “livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti” dalla normativa europea (cosiddetto divieto di “*gold plating*”).

O.5. Quanto al test dei tre criteri **AIT** osserva che la sua valenza è stata confermata nell’ambito delle comunicazioni elettroniche dal Codice europeo delle comunicazioni elettroniche istituito dalla direttiva (UE) 2018/1972 (art. 67, paragrafo 1) e che, sebbene la disciplina sulle comunicazioni elettroniche non sia applicabile al settore in esame, l’approccio seguito dal legislatore UE dimostra che il test costituisce tuttora uno strumento di *best practice* per valutare – in relazione ai servizi disciplinati dalla predetta normativa di settore – la necessità di intervenire con una modifica della regolamentazione esistente o con l’adozione di una nuova regolamentazione.

Le valutazioni dell’Autorità

V.1. L’Autorità non condivide i rilievi di AICAI ed AIT secondo cui gli interventi regolamentari proposti potrebbero influire sul grado di competitività dei mercati dei servizi di consegna nonché limitarne innovazione ed efficienza. I rimedi proposti, infatti, sono meramente informativi, cioè volti ad aumentare la capacità di vigilanza del mercato da parte dell’Autorità, ma non influiscono assolutamente sull’attività, sulla gestione e sulla struttura organizzativa degli operatori.

V.2. È bene richiamare le valutazioni già svolte (delibera n. 212/20/CONS, Allegato B) sulle osservazioni presentate nell’ambito della precedente consultazione. L’attività di qualsivoglia autorità indipendente con funzioni di regolazione dei mercati non può prescindere da una previa attività conoscitiva e di analisi del mercato. Affermare oggi che un’autorità di regolazione non può disporre di strumenti conoscitivi del mercato porterebbe indietro le lancette del dibattito in materia di regolamentazione e di poteri delle autorità indipendenti di quasi trent’anni: quantomeno fino all’intervento del nostro Legislatore che nel 1995 con la legge n. 481 ha fissato i principi generali cui deve ispirarsi la normativa relativa alle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità. L’art. 2, comma 20, lett. a), della legge n. 481 del 1995 attribuisce alle autorità il potere di chiedere “*ai soggetti esercenti il servizio informazioni e documenti sulle loro attività*”. Sono norme che assegnano alle autorità “*il potere di acquisire, dagli operatori, tutte le informazioni (anche economiche) necessarie all’espletamento delle funzioni di regolazione e di vigilanza (che presuppongono una compiuta conoscenza del mercato di riferimento)*” e che riconoscono quindi con la massima latitudine poteri conoscitivi alle autorità di regolazione (Consiglio di Stato, Sezione III, n. 582/2015).

V.3. Se poi si guarda al settore postale, i poteri conoscitivi sono attribuiti dalle norme della direttiva e dalla legislazione nazionale di trasposizione, e sono confermati e maggiormente dettagliati nel regolamento (UE) 2018/644. Sono poteri accordati sul presupposto che il quadro normativo attribuisce all'autorità di regolazione (ANR) specifiche e rilevanti funzioni sull'intero settore postale. La funzione di *“promozione della concorrenza”* (art. 2, comma 4, del decreto legislativo n. 261/199), nonché le attività *“di analisi e monitoraggio dei mercati postali”* non possono essere svolte senza una corretta e completa rappresentazione dei mercati. Le autorità nazionali di regolamentazione per il settore postale, è noto, *“devono poter raccogliere informazioni presso gli operatori per poter adempiere efficacemente ai compiti loro assegnati”* (considerando n. 51 della direttiva 2008/6/CE). In base al ruolo e alle funzioni che la normativa, nonché la giurisprudenza e la dottrina, incontestabilmente attribuiscono alle ANR (a tutte le ANR), non può essere ragionevolmente posto in dubbio il potere di questa Autorità di raccogliere elementi conoscitivi sul settore di competenza al fine di valutare le condizioni concorrenziali del mercato.

V.4. Quanto all'osservazione di AIT secondo cui le misure proposte non troverebbero giustificazione in un potenziale pregiudizio per i consumatori, si osserva che il principio di trasparenza delle condizioni economiche ed i conseguenti doveri informativi mirano a tutelare l'intera e onnicomprensiva categoria degli “utenti” che, in base alla normativa di settore, ricomprende, senza alcuna distinzione, i consumatori e gli utenti commerciali o aziende, sia nel ruolo di mittenti che di destinatari. Le motivazioni e le prescrizioni del regolamento n. 644 del 2018 confermano incontrovertibilmente tale approccio: l'obiettivo di garantire l'accessibilità e la trasparenza delle condizioni economiche è fondamentale per tutelare le esigenze delle piccole e medie imprese. La normativa europea e nazionale attribuisce poi alle ANR, non solo il compito di tutelare tutte le categorie di utenti, ma anche di promuovere la concorrenza. Il compito dell'Autorità non si esaurisce, quindi, nella vigilanza sulle condizioni giuridiche ed economiche di offerta dei servizi, ma riguarda anche la vigilanza sul mercato, sulla sua struttura e sulle dinamiche che possono dare origine ad un eventuale potere di mercato.

V.5. I rilievi di AICAI ed AIT, secondo i quali l'imposizione degli obblighi proposti non è coerente con il quadro normativo relativo al settore postale, sono del tutto infondati perché l'Autorità, proprio nella consapevolezza dell'inesistenza di un quadro regolamentare analogo a quello delle comunicazioni elettroniche, si è limitata ad imporre obblighi informativi che, come già ribadito, non influiscono assolutamente sull'attività e sulla gestione organizzativa degli operatori e che sono del tutto coerenti con i poteri di sorveglianza regolamentare che il regolamento UE 2018/644 chiede alle autorità di settore di esercitare.

V.6. Quanto alle osservazioni di AIT sul test dei tre criteri, l'Autorità osserva preliminarmente che le stesse appaiono contraddittorie. Infatti, da un lato, AIT osserva che la normativa prevista per il mercato delle comunicazioni elettroniche non può essere assunta come base giuridica per intervenire nel settore dei servizi di consegna dei pacchi e, dall'altro lato, invoca la stessa disciplina affermando che il test dei tre criteri costituisce tuttora uno strumento di *best practice*, quindi, potrebbe essere correttamente utilizzato per valutare se il mercato sia suscettibile di una regolamentazione *ex-ante*.

V.7. Al riguardo l'Autorità ribadisce quanto osservato nel documento sottoposto a consultazione sul primo criterio, ossia che nel settore delle comunicazioni elettroniche, in tutti i paesi, esisteva un mercato monopolistico che si stava gradualmente aprendo alla concorrenza; era, dunque, necessario verificare l'eventuale presenza di barriere strutturali all'accesso al mercato che determinavano condizioni asimmetriche tra operatori storici e nuovi operatori, rendendo difficile o addirittura impossibile l'accesso al mercato da parte di questi ultimi. In tal senso, la verifica del primo criterio (la presenza di forti ostacoli non transitori all'accesso), risultava senz'altro giustificata per valutare la suscettibilità di regolamentazione *ex-ante* dei mercati. Viceversa, il mercato dei servizi di consegna e-commerce è un mercato che, come ha dimostrato l'analisi svolta e come ha osservato di recente anche l'ERGP, in un'ottica prospettica risulterà sempre più concentrato a causa del ruolo svolto dalle piattaforme on-line verticalmente integrate nel settore delle consegne. Quindi il fatto che non si riscontrino forti ostacoli non transitori all'accesso oggi, non implica affatto che non si possano riscontrare in ottica prospettica (ossia nell'orizzonte temporale dell'analisi svolta dal regolatore).

Definizione del mercato rilevante dei servizi di consegna dei pacchi B2C

Le osservazioni degli operatori

O.6. AICAI e A.RE.L. non condividono la definizione di un unico mercato rilevante, che ricomprende sia i pacchi *deferred* sia quelli espressi. A.RE.L. sostiene che dal punto di vista della domanda i due mercati potrebbero essere contigui mentre dal punto di vista dell'offerta sono senz'altro separati in quanto i pacchi *deferred* fino a 2 kg, a differenza di quelli espressi, possono essere recapitati anche dagli OA che operano nel mercato della corrispondenza. Inoltre, A.RE.L. non condivide la tesi secondo cui lo standard di mercato è rappresentato dalla consegna in 1-2 gg. lavorativi.

O.7. PI condivide la decisione dell'Autorità di considerare unitariamente i mercati delle consegne B2C *deferred* ed espresse, mentre non ritiene condivisibile la scelta di identificare il mercato delle consegne e-commerce con la direttrice B2C, in ragione del fatto che i servizi di intermediazione digitale sarebbero utilizzati anche per transazioni di

tipo “B2B” e “C2C”. Secondo **PI** la descrizione fornita del mercato C2X non coglierebbe le novità derivanti dall’ingresso di nuovi *player*, quali portali *on-line* e aziende di *delivery*; inoltre, non sarebbe stato adeguatamente considerato il fatto che le spedizioni di pacchi da ufficio postale sono in gran parte effettuate da piccoli e medi utenti *business*.

O.8. **AIT** sostiene che vi sono evidenze sufficienti per individuare un mercato per i servizi di consegna pacchi di tipo “B2X” e che, a tal proposito, non sia stato valutato adeguatamente se le consegne B2B esercitano una pressione concorrenziale, dal lato dell’offerta, sulle consegne B2C; secondo la Società, la struttura dei costi di consegna per le due tipologie di servizi è simile e i costi di *switching* da sostenere per passare dall’offerta di un servizio all’altro sono bassi per cui i servizi sono sostituibili dal lato dell’offerta. Ciò sarebbe ancor più provato dal fatto che nel mercato operano società (es. i DSP di Amazon, UPS, Fedex) che forniscono sia servizi B2B sia servizi B2C e che la maggior parte dei vettori B2B attivi in Italia si siano espansi anche nel B2C. **AIT** sostiene, inoltre, che le sue considerazioni sono in linea con la giurisprudenza dell’Unione europea in quanto nel caso della fusione FedEx/TNT la Commissione non ha identificato mercati rilevanti diversi a seconda della tipologia di spedizionieri e destinatari. **AIT** osserva anche che il segmento dell’*inbound* transfrontaliero rappresenta un sostituto della consegna nazionale in quanto gli articoli venduti tramite il canale *e-commerce* possono essere stoccati, al momento dell’acquisto, sia in Italia che all’estero; inoltre, secondo un’indagine paneuropea la maggioranza dei consumatori *on-line* è disposto ad effettuare acquisti transfrontalieri anche perché i tempi di consegna non sono una barriera. Infine, **AIT** ritiene che non sia stata dimostrata adeguatamente l’esistenza di confini che giustifichino la distinzione tra i segmenti C2X e B2C; a tal proposito osserva che per entrambi i servizi vengono utilizzate le stesse risorse (es. il personale di consegna, i veicoli e le infrastrutture/hub di consegna) e che anche la rete di accettazione dei pacchi si sta progressivamente evolvendo in direzione di soluzioni comuni tra B2C e C2X.

Le valutazioni dell’Autorità

V.8. Per quanto riguarda l’osservazione di AICAI e A.RE.L. secondo cui non sarebbe corretto individuare un unico mercato rilevante che ricomprende sia i pacchi *deferred* sia quelli espressi, l’Autorità ribadisce quanto esposto nel documento sottoposto a consultazione, ossia che l’aggiornamento dei dati ha determinato un ridimensionamento del mercato *deferred* che risulta ancora più marginale rispetto a quanto prospettato nell’*Interim Report*. L’Autorità, pertanto, conferma che le consegne per l’*e-commerce* fanno parte di un unico mercato B2C.

V.9. Quanto alla suddivisione del mercato delle consegne dei pacchi tra mercati B2B e B2C, l’Autorità osserva che si tratta della stessa definizione utilizzata dalla

Commissione europea nel Rapporto sulla Direttiva postale pubblicato lo scorso 8 novembre, nonché da WIK Consult e Copenhagen Economics nei recenti rapporti pubblicati sul mercato postale e dall'Antitrust nel recente provvedimento su Amazon (vedi tabella 3, pag. 29 del Provvedimento).³²

V.10. Quest'ultima, in particolare, confermando l'impostazione seguita dall'Autorità, evidenzia come le consegne B2B riguardino la gestione degli scambi tra imprese per le attività di fornitura e approvvigionamento dei prodotti; come tali sono caratterizzate da una minore rilevanza di una rete di distribuzione capillare e dei servizi post-vendita e da un numero relativamente ridotto di destinatari di una certa dimensione. I tempi di consegna variano da poche settimane a qualche mese e l'invio della merce è programmato in anticipo. Viceversa, le consegne B2C riflettono le esigenze degli acquirenti *on-line*, ossia una consegna veloce ed una gestione efficiente dei resi. Per organizzare le consegne è necessario gestire una grande quantità di ordini di dimensioni medio-piccole, indirizzati ad un numero elevato di destinazioni sparse sul territorio. Per fare questo, è necessaria l'integrazione informatica tra le attività di magazzinaggio e quelle di vendita *on-line* (siti web e/o *marketplace*), nonché l'aggiornamento automatico delle disponibilità dei prodotti. Inoltre, è necessario disporre di una rete distributiva capillare per evadere, in tempi brevi, gli ordini ricevuti da consumatori situati in ogni parte del territorio nazionale, consumatori che richiedono spesso il servizio di tracciatura dell'ordine.

V.11. A conferma della peculiarità del mercato delle consegne *e-commerce*, e quindi dell'opportunità di definire un mercato rilevante separato B2C, si osserva che, nell'ambito delle associazioni datoriali, si è costituita di recente una associazione nazionale specifica per le imprese attive nella filiera dell'*e-commerce* specializzate nell'attività di distribuzione dell'ultimo miglio, l' "Associazione Nazionale Corrieri Espressi Ultimo Miglio ed E-commerce" (Assoespressi), facente parte di Confetra. Lo scorso 23 novembre, Assoespressi ha concluso un accordo di secondo livello con i sindacati confederali, ratificato il 16 febbraio 2022 presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che definisce le condizioni economiche ed operative per la consegna dei pacchi dell'*e-commerce* per le aziende che operano nella distribuzione di ultimo miglio per Amazon Italia Transport S.r.l. Tale accordo si è reso necessario proprio al fine

³² Si vedano:

- Commissione Europea, *"Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the postal services directive"*, 202;
- Copenhagen Economics, *"Postal services in the EU"*, 2019,
- WIK Consult, *"User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework"*, 2021 e *"Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery"*, 2019.

di tenere conto delle peculiarità delle consegne *e-commerce* rispetto a quelle tradizionali disciplinate dal contratto collettivo nazionale di trasporto e logistica.

V.12. Quanto alla osservazione di PI secondo cui non sarebbe condivisibile la scelta di identificare il mercato delle consegne *e-commerce* con la direttrice B2C, in ragione del fatto che i servizi di intermediazione digitale sarebbero utilizzati anche per transazioni di tipo “B2B” e “C2C”, l’Autorità osserva che l’identificazione delle consegne dell’*e-commerce* con il mercato B2C è ormai prassi consolidata. I principali Uffici studi adottano la medesima definizione dei mercati dell’*e-commerce* utilizzata dall’Autorità. A titolo di esempio si riportano di seguito alcuni stralci di documenti recentemente pubblicati dal WIK e da Statista:

- WIK: *“In the most general way, e-commerce is defined as ‘the business of buying and selling goods and services on the internet’. This definition includes online sales and online purchases between businesses and consumers (B2C) as well as between businesses (B2B). This study focuses on B2C e-commerce i.e. sales and purchases on the internet between businesses and consumers”.*
- Statista: *“The eCommerce market encompasses the sale of physical goods via a digital channel to a private end user (B2C). Incorporated in this definition are purchases via desktop computer (including notebooks and laptops) as well as purchases via mobile devices such as smartphones and tablets. The following are not included in the eCommerce market: digitally distributed services (see instead: eServices), digital media downloads or streams, digitally distributed goods in B2B markets nor digital purchase or resale of used, defective or repaired goods (eCommerce and C2C)”.*

V.13. In virtù di queste considerazioni l’Autorità conferma la definizione dei mercati proposta nel documento sottoposto a consultazione.

Tutela dell’utente

Le osservazioni degli operatori

O.9. PI auspica che, nell’ambito del presente procedimento oppure di un’istruttoria specifica, si possa arrivare ad una rimodulazione degli attuali obblighi previsti in materia di assistenza alla clientela, declinati senza alcuna differenziazione rispetto alla tipologia di servizi/utenti e definiti in un contesto di mercato significativamente diverso da quello attuale (sia rispetto ai pacchi, sia rispetto ai servizi di telecomunicazioni e digitali). Al riguardo, osserva che nel mercato *e-commerce* il servizio di consegna ha una valenza meramente accessoria rispetto al servizio principale rappresentato dalla cessione di un

bene e viene offerto, di norma, nell'ambito di un *bundling* di servizi che comprende la gestione del pagamento, la gestione della logistica di magazzino, l'imballaggio, l'affidamento all'incaricato della consegna e la gestione dei resi da parte del *merchant*. Tutte le condizioni di offerta di questi servizi "accessori" sono stabilite dal venditore; con specifico riferimento alla consegna il venditore *e-commerce* sceglie l'operatore postale incaricato della consegna e definisce le condizioni di consegna. **PI** propone, quindi, di rimodulare gli obblighi relativi all'assistenza agli utenti destinatari delle spedizioni prevedendo che sia il venditore *e-commerce* a farsi carico dell'assistenza al cliente, coordinandosi opportunamente con i servizi di tracciatura dell'operatore postale incaricato. Per le stesse ragioni **PI** ritiene che debba essere consentito agli operatori postali di ridurre l'utilizzo dei c.d. "numeri verdi" di assistenza clienti e di ricorrere ai soli canali digitali (*e-mail*, *app* di messaggistica, *form on-line*), essendo strumenti che sono sicuramente alla portata degli utenti che effettuano acquisti *on-line* o, in via subordinata, all'utilizzo di numerazioni geografiche.

Le valutazioni dell'Autorità

V.14. Per quanto riguarda le osservazioni di **PI** riguardo gli aspetti legali delle relazioni contrattuali nell'*e-commerce*, e in particolare sulla possibilità di rimodulare gli obblighi di assistenza, l'Autorità osserva che tali tematiche sono oggetto di approfondimento in ambito ERGP. L'Autorità, dunque, si riserva di approfondire il tema a livello nazionale per valutare se sia necessario intraprendere iniziative di carattere regolamentare.

La valutazione del livello di concorrenza

Le osservazioni degli operatori

O.10.AICAI e AIT non condividono le conclusioni sul grado di concorrenza. **AICAI** sostiene che la composizione e partecipazione al mercato B2C di molti operatori di diverso tipo e con variegata capacità di offerta di servizi, così come l'assenza di significative barriere all'ingresso e di infrastrutture essenziali evidenziano un livello di competitività del mercato elevato. Inoltre, non condivide la proposta di imporre obblighi in capo a tutti gli operatori, essendo il problema competitivo rilevato riconducibile all'esistenza nel mercato di una piattaforma integrata verticalmente. Secondo **AIT** i valori dell'indice di concentrazione non costituiscono una base adeguata a giustificare un intervento di regolamentazione *ex ante* in primo luogo in quanto, essendo riferito a un segmento di mercato ristretto che non include alcuni servizi sostituti (vedi osservazioni **AIT supra**), sovrastimerebbero il grado di concentrazione. In secondo luogo, osserva che

il fatto che l'indice HHI nel 2020 sia simile a quello del 2016 indica che nei cinque anni considerati il segmento è cresciuto rapidamente nel tempo ma non è diventato più concentrato. In terzo luogo, evidenzia che l'indice HHI per il segmento B2C riportato nello schema di provvedimento è inferiore agli indici HHI misurati per altri segmenti.

O.11. Quanto alle considerazioni sul c.d. “effetto leva”, mediante il quale Amazon trasferirebbe il potere detenuto nel segmento a monte dell'*e-commerce* al segmento a valle della consegna dei pacchi B2C, **AIT** dichiara di aver sviluppato la logistica e i servizi di spedizione come attività ancillari della vendita al dettaglio per fornire ai clienti un servizio veloce e affidabile e che, ciononostante, permane l'interesse a ricorrere ad operatori terzi se sono in grado di fornire servizi più efficienti. In altri termini, **AIT** sostiene di avere tutto l'interesse a che il mercato risulti effettivamente competitivo in quanto ciò le garantisce la possibilità di utilizzare servizi (propri o di terzi) sempre più efficienti e a prezzi sempre più bassi.

O.12. Quanto al vantaggio informativo connesso all'accesso diretto ai dati relativi alle transazioni che avvengono sulla piattaforma **AIT** osserva che non è stata fornita alcuna prova a riguardo e che, ad ogni modo, esso dovrebbe essere considerato un beneficio per consumatori e venditori. **AIT** evidenzia che il modello operativo del *marketplace* Amazon è altamente automatizzato e che dal punto di vista di un venditore terzo è essenzialmente “self-service” per cui i venditori sono del tutto liberi di scegliere se utilizzare i servizi di logistica di Amazon alle tariffe pubblicate sul sito o quelli offerti da qualsiasi altro fornitore.

O.13. Quanto alla dipendenza degli operatori da Amazon **AIT** evidenzia come la quota di ricavi degli operatori di consegna derivanti dal *business* con Amazon sia rimasta relativamente stabile negli anni analizzati, per cui non sarebbe riscontrabile alcuna evidenza di un rafforzamento del potere negoziale di Amazon nei confronti degli operatori dei servizi di consegna dei pacchi. Gli operatori stessi, in alcune dichiarazioni pubbliche, avrebbero affermato di non dipendere da Amazon e di non ravvisare rischi di esclusione in chiave prospettica, enfatizzando invece gli effetti positivi che Amazon ha portato nel settore. Analogamente, secondo **AIT** gli investimenti specifici intrapresi da alcuni operatori per collaborare con Amazon non vengono considerati anche per il valore economico/opportunità di *business* che rappresentano. Le evidenze riportate dagli operatori stessi (per esempio, Poste Italiane) dimostrerebbero, invece, la loro abilità di usare gli stessi investimenti e conoscenze acquisite, ai fini di ampliare il *business* nelle consegne *e-commerce* e diversificare la base clienti. In definitiva, **AIT** ritiene che le limitate barriere all'ingresso, l'alto numero di operatori e la possibilità per i nuovi entranti di avviare il servizio in aree dense (e redditizie) per poi espandersi in altre zone impediscono ad Amazon di adottare una condotta escludente a danno degli operatori di consegna pacchi efficienti.

O.14.AIT non condivide l'affermazione secondo cui Amazon godrebbe di un migliore accesso ai mercati finanziari grazie alle sue dimensioni. In ogni caso, anche se ciò corrispondesse al vero, secondo **AIT** determinerebbe solo un ulteriore effetto pro-competitivo, incentivando gli investimenti e quindi abbassando ulteriormente i costi di consegna e migliorando il servizio per gli utenti.

O.15. Infine, secondo **AIT**, dal ruolo di grande acquirente di servizi di consegna svolto da Amazon in qualità di piattaforma di intermediazione per l'*e-commerce* deriverebbero benefici per il mercato in quanto un approvvigionamento efficiente di servizi di consegna può contribuire a rendere più efficiente la distribuzione al dettaglio. Più precisamente, i migliori prezzi per le consegne negoziati da Amazon con i vettori terzi si tradurrebbero in prezzi più bassi per i clienti finali, commissioni ridotte per i venditori terzi che utilizzano il *marketplace* di Amazon e incentivi per gli operatori locali di consegne a raggiungere più alti livelli di efficienza.

O.16.AIT, richiamando la figura n. 7 dello schema di provvedimento, da cui risulta che la società nel mercato delle vendite *e-commerce* detiene una quota pari al 17% (fonte Statista.com), sostiene che tale dato non sia coerente con quello relativo alla quota di mercato detenuta nella consegna dei pacchi B2C, pari al 36% secondo i calcoli di Agcom, in quanto si tratta di valori molto distanti. Inoltre, sostiene che poiché Amazon non avrebbe una posizione dominante nel segmento a monte, non dovrebbe avere nemmeno la capacità di trasferire la dominanza nel segmento a valle delle consegne pacchi. **AIT** chiede, pertanto, che venga fornito un maggior dettaglio sulla base di calcolo e sul metodo utilizzato per il calcolo delle quote di mercato.

O.17. Circa il calcolo dell'andamento della quota, anche prospettica, mediante il CAGR annuale, **AIT** osserva che utilizzando come anno di partenza il 2016, essendo un anno in cui la Società ha operato solo a partire dagli ultimi mesi, il dato finale sulla crescita della quota di Amazon risulterà sovrastimato. Inoltre, secondo **AIT** devono essere presi in considerazione ai fini della stima della crescita anche gli effetti della pandemia.

O.18.AIT sostiene che le vendite in autoproduzione di Amazon (c.d. volumi "captive") dovrebbero essere escluse dal calcolo della quota di mercato perché non sono contendibili. Il fatto che Amazon consegna i pacchi per proprio conto, senza competere con nessuno, sarebbe, dunque, irrilevante ai fini della valutazione del suo potere di mercato. Inoltre, **AIT** contesta anche il fatto che le quote attribuite ad Amazon siano calcolate secondo un modello che prende in considerazione i "gruppi societari" e le reti unitarie. Tale impostazione, secondo **AIT**, non sarebbe coerente con il diritto civile italiano e condurrebbe ad una sovrastima delle quote di mercato per quegli operatori che sono stati individuati come "capogruppo". **AIT** sostiene che i DSP terzi non dovrebbero

essere considerati parte di una rete unica riconducibile ad Amazon in quanto essi non consegnano in esclusiva per Amazon (i ricavi derivanti dal rapporto dei DSP con Amazon non supererebbe il [30-45%] per la metà dei DSP e per soli [omissis] supererebbe il [55-70%]).

O.19.A.RE.L. condivide, in linea generale le valutazioni dell’Autorità, ma suggerisce di analizzare due ulteriori profili critici: i) il potere di mercato esercitato da Amazon e Poste Italiane (secondo A.RE.L. offrendo il servizio ai grandi *marketplace* a prezzi troppo aggressivi, economicamente non sostenibili, questi operatori hanno creato e accentuato la dipendenza economica degli operatori di ultimo miglio dalle piattaforme); ii) il mercato dei *parcel* “nascosti” nell’ambito dei servizi postali transfrontalieri tramite i canali UPU. Quindi, **A.RE.L.** osserva che, mentre nel mercato dei servizi espressi vi è una concorrenza elevata, in quello *deferred*/postale la concorrenza è inficiata dalla regolamentazione UPU e dalla direttiva sui pacchi. Secondo **A.RE.L.** la definizione di “pacco” dovrebbe includere tutto ciò che è oggetto di transazione economica o, in altri termini, che non è comunicazione tra soggetti, a prescindere dalle dimensioni e dallo spessore dell’invio.

O.20.PI osserva che la differenziazione delle offerte per tipologie di clienti non è discriminatoria in quanto è giustificata da elementi oggettivi: le differenze di prezzo tra clienti grandi e clienti medio/piccoli sarebbero, infatti, correlate principalmente alle efficienze operative e alle economie di scala conseguibili dall’operatore postale. Dal primo punto di vista, va considerato che le spedizioni dei clienti piccoli sono più frammentate, meno standardizzate, meno omogenee territorialmente e allestite in modo differente rispetto a quelle dei grandi clienti e risultano, pertanto, notevolmente più onerose da gestire in termini operativi. Viceversa, ai grandi clienti è possibile – soprattutto in funzione dei maggiori volumi di spedizione e della maggiore flessibilità operativa del cliente – richiedere specifici standard di confezionamento, etichettatura e allestimento delle spedizioni, nonché modalità di immissione nella rete logistica che garantiscono significative efficienze di costo. Dal secondo punto di vista, va considerato che solo i grandi clienti possono garantire un livello di saturazione della rete idoneo al conseguimento di rilevanti economie di scala da parte dell’operatore postale.

O.21. Quanto alle considerazioni dell’Autorità sul Piano strategico “*Deliver 2022*”, **PI** sottolinea che gli investimenti nella rete di consegna dei pacchi sostenuti negli ultimi anni non sono stati finalizzati a creare un rapporto privilegiato con Amazon, ma fanno parte di una complessiva strategia mirata a migliorare la sostenibilità prospettica della rete postale nazionale – a fronte dell’inesorabile declino degli invii di corrispondenza – cogliendo le opportunità di un mercato in forte crescita e migliorando l’aderenza dell’offerta di servizi alle esigenze degli utenti. Anche dall’analisi dei dati forniti dalla

stessa Autorità emergerebbe la non sussistenza di un rapporto preferenziale tra Poste e Amazon.

O.22. Sul tema delle condizioni di lavoro **PI** condivide le valutazioni dell'Autorità e ribadisce la necessità di garantire un livello minimo di condizioni e tutele contrattuali omogenee per tutti gli operatori postali, a tutela della dignità e sicurezza dei lavoratori nonché a garanzia di un equilibrato sviluppo della concorrenza.

O.23.PI condivide la proposta dell'Autorità di prevenire situazioni distorsive della concorrenza introducendo in capo agli operatori obblighi volti a consentire all'Autorità stessa di avere una visione più completa del mercato in questione, ma formula alcune osservazioni di dettaglio (vedi domande successive).

Le valutazioni dell'Autorità

V.15. In merito alle considerazioni sull'attuale livello di concorrenza nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi per l'*e-commerce* si osserva che il recente provvedimento sanzionatorio dell'*Antitrust* nei confronti di Amazon per abuso di posizione dominante testimonia che, contrariamente a quanto asserito dagli operatori – tra cui la stessa Amazon, la presenza di una piattaforma *e-commerce* verticalmente integrata nelle attività logistiche e di consegna, che detiene una posizione dominante nel mercato dell'intermediazione *e-commerce*, è in grado di alterare il gioco competitivo nel mercato dei servizi di consegna.³³ Secondo l'*Antitrust* Amazon, al fine di escludere i concorrenti e acquisire quote crescenti nell'offerta di servizi di logistica per l'*e-commerce* B2C,³⁴ ha accordato un trattamento preferenziale (c.d. "*self-preferencing*") sulla piattaforma al suo servizio di logistica. La condotta di Amazon avrebbe, dunque, ostacolato l'ingresso di operatori innovativi e la crescita dell'offerta di servizi di logistica integrati. In definitiva, la struttura del mercato dei servizi di consegna dei pacchi *e-commerce* B2C che emerge dai dati dell'Autorità, vale a dire il livello di concentrazione crescente e la crescita della

³³ Con provvedimento del 30 novembre 2021 n. 29925 (Caso "A528 - FBA AMAZON"), l'*Antitrust* ha sanzionato Amazon per abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi di intermediazione per l'*e-commerce*, in violazione dell'articolo 102 del Trattamento sul Funzionamento dell'Unione Europea, consistente nell'aver condizionato l'ottenimento da parte dei venditori terzi sulla piattaforma di commercio elettronico www.amazon.it di un insieme di vantaggi in termini di visibilità delle offerte e crescita delle vendite delle offerte dei venditori stessi, all'acquisto del servizio di logistica offerto da Amazon, denominato Logistica di Amazon (o *Fulfillment by Amazon*). In aggiunta, l'*Antitrust* ha imposto ad Amazon degli obblighi volti a ripristinare una condizione di parità di trattamento tra gli operatori di logistica sulla piattaforma. Il provvedimento è stato pubblicato sul Bollettino n. 49/2021 del 13/12/2021.

³⁴ Questo mercato comprende sia servizi di gestione del magazzino sia quelli di consegna (cioè i servizi postali di consegna dei pacchi *e-commerce* B2C), che possono essere offerti in forma disaggregata oppure in forma aggregata (c.d. servizi di logistica integrata), come nel caso del servizio FBA di Amazon.

quota di Amazon che diventa il primo operatore nei quattro anni successivi al suo ingresso nel mercato, sarebbe il risultato non di una competizione sui meriti ma di una strategia escludente posta in essere da Amazon.³⁵

V.16. L'Autorità riconosce che Amazon ha svolto un ruolo propulsivo nel mercato dei servizi di consegna per l'*e-commerce*. Tuttavia ciò che rileva è che la crescita di Amazon è il risultato non solo della capacità di offrire servizi di elevata qualità ma anche del trattamento preferenziale accordato ai *retailer* che scelgono il suo servizio di consegna.³⁶ La strategia di *self-preferencing* attuata da Amazon contrasta sia con la tesi della Società circa la convenienza ad utilizzare i servizi più efficienti disponibili, indipendentemente dalla natura del fornitore, sia con l'asserita libertà dei venditori della piattaforma di scegliere se utilizzare i servizi di logistica di Amazon o rivolgersi a fornitori terzi. Ciò in quanto i vantaggi in termini di maggiori opportunità di vendite sulla piattaforma connessi alla scelta del servizio FBA di Amazon di fatto spingono i *retailer* a scegliere l'opzione FBA rispetto ai fornitori terzi.

V.17. L'Autorità osserva che un livello di concorrenza sub-ottimale, nella misura in cui si traduce in un livello di innovazione più modesto e in una minore competizione sui prezzi di quanto potrebbe aversi in una situazione di concorrenza piena, determina un pregiudizio per i consumatori finali.

V.18. Quanto alle considerazioni di Amazon secondo cui i valori dell'indice HHI non costituirebbero una base adeguata a giustificare un intervento regolamentare, si osserva che l'Autorità, per valutare il grado di concorrenzialità del mercato B2C, oltre alle quote di mercato e all'indice di concentrazione, si è avvalsa di diversi indicatori quali economie di scala, integrazione verticale, contropotere di mercato. Tali indicatori sono stati altresì utilizzati dall'AGCM nel procedimento citato.

V.19. Per quanto riguarda la rilevanza delle economie di scala di cui beneficia Amazon, l'*Antitrust* osserva come, in virtù della sua integrazione verticale e della quota di mercato detenuta nel mercato dell'intermediazione *e-commerce*, Amazon realizza economie di scala tali da consentirle di operare in modo efficiente, contando unicamente sui volumi di beni venduti sulla piattaforma (c.d. "gestione mono-canale"). Viceversa, i concorrenti devono gestire gli ordini dei clienti provenienti da diversi canali di vendita

³⁵ Si vedano i parr. 806 e 814 del provvedimento citato.

³⁶ In effetti, come risulta dal provvedimento *antitrust*, le condizioni economiche del servizio FBA sono vantaggiose per i beni di dimensione e peso standard e per la merce ad alta rotazione (cioè che ha breve periodo di giacenza in magazzino) in quanto il servizio di Amazon è basato su un livello di standardizzazione elevato. Al contrario, il servizio FBA non è conveniente per i prodotti con domanda volatile, deperibili, fragili o lussuosi e, in generale, per i retailer che necessitano di un certo grado di personalizzazione del servizio (es. nel *packaging* o nel *customer care*).

(es. sito *web*, *marketplaces*, c.d. “gestione multi-canale”). Secondo l’*Antitrust*, il modello di logistica integrata di Amazon non è replicabile né dagli operatori di logistica, né da altri *marketplace*.³⁷ L’importanza dell’integrazione verticale come vantaggio competitivo è confermata anche dagli operatori di logistica auditi dall’*Antitrust* nel corso del procedimento.³⁸

V.20. L’*Antitrust* sostiene poi che Amazon, proprio in virtù della sua natura di piattaforma *e-commerce* integrata verticalmente nella consegna, è in grado di offrire vantaggi “esclusivi e irripetibili” sul *marketplace* ai venditori terzi che utilizzano il suo servizio di logistica integrata.³⁹

V.21. Quanto all’elevato contropotere di mercato detenuto da Amazon in qualità di acquirente di servizi di consegna dei pacchi,⁴⁰ l’*Antitrust* conferma l’interpretazione di questa Autorità secondo cui la sostituzione crescente dei servizi di consegna acquistati da vettori terzi con quelli autoprodotti ha accresciuto il potere negoziale di Amazon come acquirente, per cui gli operatori del mercato, risultando concorrenti e, al tempo stesso, fornitori del servizio di consegna, vedono diminuire sempre di più la loro capacità di reazione alle strategie di Amazon.⁴¹ I soggetti auditi dall’*Antitrust* nel corso del procedimento (tra i quali gli operatori di consegna) hanno sostenuto che Amazon ha la capacità, in fase negoziale, di ottenere condizioni contrattuali migliori rispetto a quelle offerte ad altri clienti in ragione dei volumi di pacchi incommensurabilmente maggiori rispetto ai volumi di qualsiasi altro venditore che organizza autonomamente l’evasione dei propri ordini.⁴² Tale trattamento preferenziale si sostanzia in condizioni del servizio

³⁷ Si vedano i parr. 190-191 del provvedimento citato.

³⁸ Si vedano i parr. 342 e ss. del provvedimento citato. In particolare, al par. 344 si legge: “*In primo luogo, le società intervistate hanno affermato di disporre di risorse, mezzi e organizzazione che consentono loro di replicare gli standard di servizio raggiunti da Amazon nella gestione di magazzino, in termini di tempi di preparazione dell’ordine per il pick-up da parte del vettore. Tuttavia, gli operatori osservano che i livelli di servizio raggiunti da Amazon poggiano su un modello organizzativo basato su turni continui di lavoro (7 giorni su 7, 24 ore su 24) e un livello di standardizzazione del servizio elevatissimo, che dipende, da un lato, dalla dimensione raggiunta dalla Società, dall’altro, dalla politica assunta con riguardo ai fattori della produzione e alla filosofia di business sposata dal Gruppo. Di conseguenza, gli operatori spiegano di essere in grado di replicare i medesimi standard di servizio raggiunti da Amazon, anche se su scala più contenuta, ma solo a patto di una compressione molto significativa dei propri margini. Inevitabilmente, data la scala ridotta rispetto a quella raggiungibile da Amazon, gli investimenti sostenuti da tali imprese per il raggiungimento di standard paragonabili sono ripartiti su volumi molto più limitati.*”

³⁹ Si veda il par. 236 del provvedimento citato: “*la strategia imputata ad Amazon consiste nell’aver subordinato l’accesso al “prodotto visibilità” alla sottoscrizione da parte dei retailer di FBA; tale condotta è connotata, pertanto, da una chiara finalità di self-preferencing del proprio servizio di logistica.*”

⁴⁰ Secondo l’*Antitrust* Amazon detiene una posizione di “super dominanza” nel mercato italiano dei servizi di intermediazione su *marketplace*.

⁴¹ Si veda il par. 818 del provvedimento citato.

⁴² Si vedano i parr. 322, 350, 351 e 374 del provvedimento citato.

migliori (es. rispetto degli *standard* relativi ai tempi di consegna) e condizioni economiche più vantaggiose. Per i *retailer*, la preferenza accordata agli ordini gestiti tramite Amazon (FBA o SFP) è penalizzante soprattutto nei periodi di picco degli acquisti. Le migliori condizioni negoziate da Amazon con i vettori terzi si traducono in un vantaggio competitivo del servizio FBA rispetto ai servizi dei concorrenti poiché i *retailer* della piattaforma non sarebbero in grado di negoziare condizioni equivalenti direttamente con i vettori. La piattaforma, in altri termini, si impone come intermediario indispensabile per operatori e *retailer* per la compravendita di servizi di consegna per l'*e-commerce*.

V.22. Quanto all'osservazione di Amazon sull'incoerenza tra la quota del 17% detenuta nel mercato delle vendite *e-commerce* e quella del 36% detenuta nel mercato dei servizi di consegna si osserva quanto segue. La quota del 17% è stata riportata da Statista.com⁴³ e corrisponde al rapporto, in percentuale, tra le vendite di Amazon in Italia nel 2019 e i ricavi complessivi dell'*e-commerce* nel 2019. La quota del 36% è stata calcolata da Agcom e corrisponde al rapporto, in percentuale, tra i ricavi di Amazon per i servizi di consegna dei pacchi B2C nel 2020 e i ricavi complessivi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi B2C nel 2020.⁴⁴ Le due quote non sono confrontabili per diverse ragioni. Innanzitutto, in quanto si riferiscono a due mercati ben distinti, quello delle vendite *e-commerce* e quello delle consegne: come è intuibile, ad un euro di fatturato *e-commerce* non corrisponde un euro di fatturato di servizi di consegna pacchi per cui non è ragionevole ritenere che le due quote debbano coincidere. Inoltre, le due quote sono state calcolate sulla base di perimetri diversi (mercato delle vendite *e-commerce* e mercato dei servizi di consegna) e si riferiscono ad anni diversi (2019 e 2020).

V.23. Quanto all'inclusione dell'autoproduzione di Amazon nel calcolo della quota di mercato si osserva che, secondo una consolidata prassi nella regolamentazione, l'autoproduzione non è considerata necessariamente "*captive*". Si considerano, infatti,

⁴³ La definizione di mercato *e-commerce* adottata da Statista è la seguente: "*The eCommerce market encompasses the sale of physical goods via a digital channel to a private end user (B2C). Incorporated in this definition are purchases via desktop computer (including notebooks and laptops) as well as purchases via mobile devices such as smartphones and tablets. The following are not included in the eCommerce market: digitally distributed services (see instead: eServices), digital media downloads or streams, digitally distributed goods in B2B markets nor digital purchase or resale of used, defective or repaired goods (reCommerce and C2C). All monetary figures refer to the annual gross revenue and do not factor in shipping costs*". Fonte: Statista, ecommerceDB.com, Ecommerce Report 2020.

⁴⁴ Secondo una prassi consolidata dell'Autorità (es. Relazioni Annuali) la raccolta di dati per l'analisi ha riguardato i soggetti con fatturato più elevato a cui, al fine di pervenire ad una organica visione del mercato, è stato chiesto di fornire i dati con riferimento a tutte le varie unità produttive che, a qualsiasi titolo, svolgono singole fasi del servizio unitariamente considerato all'interno del gruppo. Quindi, come anche per le Relazioni annuali, la raccolta dati dell'analisi ha ad oggetto, di fatto, un numero complessivo di operatori del mercato molto più significativo dei soli destinatari della richiesta di informazione.

captive le quote di autoproduzione che, nel periodo rilevante, non possono essere rese disponibili per la vendita a terzi.⁴⁵ Nel caso specifico dell'autoproduzione di Amazon va osservato che la rete di consegna di Amazon viene utilizzata sia per la consegna dei beni propri, sia per la consegna dei beni dei *retailer*. Quindi, Amazon consegna in proprio i beni venduti sulla piattaforma e, al contempo, commercializza a terzi il servizio di consegna. Si è visto, poi, come negli anni Amazon abbia aumentato progressivamente la quota di beni consegnati con la propria rete, sia propri sia di terzi. Volendo, quindi, adottare l'approccio suindicato, l'autoproduzione di Amazon non può che essere considerata *non captive* in quanto la capacità della rete Amazon è già utilizzabile per la commercializzazione di servizi. Dal momento che Amazon è in grado di combinare nel modo più vantaggioso possibile la consegna con rete propria e quella affidata a terzi, la Società sarebbe anche in grado di destinare quote crescenti di capacità della propria rete alla vendita di servizi di consegna, potendo sopperire al fabbisogno di consegna per i propri beni anche rivolgendosi ai fornitori-terzi. Inoltre, come già sostenuto⁴⁶, i volumi dell'autoproduzione consentono ad Amazon di saturare la rete raggiungendo la scala di efficienza minima. Tutto ciò considerato si ritiene che l'autoproduzione di Amazon rappresenti un vincolo competitivo per i concorrenti nel mercato della consegna dei pacchi *e-commerce* e, pertanto, deve essere presa in considerazione nel calcolo delle quote di mercato.

V.24. In merito alle considerazioni di Amazon sul calcolo del CAGR della quota di mercato si osserva che calcolando il CAGR sulla base dei dati dei soli anni 2017, 2018 e 2019, la quota stimata per il 2022 risulta pari al 52%, dunque comunque superiore al 50%, confermando le conclusioni raggiunte nel documento sottoposto a consultazione.⁴⁷

V.25. In merito alle considerazioni di AICAI sull'imposizione di obblighi in capo a tutti gli operatori, sebbene il problema competitivo rilevato sia riconducibile all'esistenza nel mercato di una piattaforma integrata verticalmente, l'Autorità richiama quanto sostenuto sin dalla delibera n. 350/19/CONS e successivamente ribadito nell'*Interim Report* (delibera n. 212/20/CONS), ossia che il mercato dei servizi di consegna dei pacchi risulta poco trasparente, *inter alia*, sotto il profilo delle condizioni di offerta e che, nell'interesse degli utenti che hanno un minor contropotere di mercato, vale a dire i clienti

⁴⁵ CRA International, "*Indirect constraints and captive sales*", 2006.

⁴⁶ Vedi allegato B alla delibera n. 212/20/CONS, sintesi della consultazione pubblica.

⁴⁷ Si osserva al riguardo che lo scenario delineato dall'Autorità, cioè la continua crescita della quota di mercato di Amazon e la possibilità che la stessa possa superare il 50% nel 2022, trova riscontro in quanto già accaduto nel mercato statunitense, che di solito anticipa di qualche anno ciò che si osserva nei mercati europei. Negli USA Amazon ha iniziato a consegnare in proprio nel 2013 e, secondo quanto dichiarato dalla stessa Società e da diversi analisti del mercato, nel 2022 risulterà il primo operatore di consegna dei pacchi negli Stati Uniti. Fonte: "*Amazon poised to pass UPS and FedEx to become largest U.S. delivery service by early 2022, exec says*", 29 novembre 2021, disponibile su: www.cnbc.com.

residenziali e le piccole e medie imprese, è necessario aumentare il livello di sorveglianza sulle condizioni di fornitura dei servizi. Sia la Commissione UE che il regolamento 2018/644 affermano chiaramente, nei confronti di tutti gli operatori e del mercato complessivamente considerato, la necessità di un maggiore livello di vigilanza e di dati più esaurienti per un più efficace controllo del mercato della consegna dei pacchi: un più efficace controllo che consenta interventi regolamentari volti a promuovere la concorrenza e prevenire l'insorgere di situazioni distorsive.

V.26. Per quanto riguarda l'osservazione di A.RE.L secondo cui il livello delle *terminal dues* fissate in ambito UPU determinerebbe una distorsione competitiva nell'offerta di servizi di consegna transfrontalieri *deferred*, come già osservato nell'Allegato B alla delibera n. 212/20/CONS, si rileva che solo a seguito della sottoscrizione dell'ultimo contratto di programma (2020-2024) è stato riconosciuto all'Autorità un ruolo in ambito UPU e sono in sede di definizione i necessari raccordi amministrativi. In particolare, il nuovo contratto, all'art. 8, comma 2, prevede che *“La Società [Poste Italiane n.d.r.] partecipa, previo indirizzo del Ministero e coordinamento con l'Autorità e con le Amministrazioni pubbliche competenti, ai lavori dell'Unione Postale Universale (U.P.U.) e alle conferenze indette dalle organizzazioni governative internazionali, informando altresì regolarmente il Ministero e l'Autorità sui lavori e sulle decisioni assunte in tali sedi”*.

V.27. Quanto all'osservazione di A.RE.L secondo cui la definizione di pacco dovrebbe includere tutto ciò che è oggetto di transazione economica o, in altri termini, che non è comunicazione tra soggetti, a prescindere dalle dimensioni e dallo spessore dell'invio, benché l'Autorità la ritenga teoricamente condivisibile, è noto che risulta di difficile attuazione. Le criticità delle definizioni vigenti degli invii postali, corrispondenza e pacchi, della Direttiva e del Regolamento pacchi sono state evidenziate dall'ERGP in due recenti documenti,⁴⁸ ma finora le definizioni stesse non sono state riviste dalla Commissione europea che, come noto, ha rinviato il processo di revisione della Direttiva.

V.28. Per quanto concerne l'ulteriore osservazione di A.RE.L secondo cui l'Autorità dovrebbe analizzare il potere di mercato esercitato non solo da Amazon ma anche da PI, si richiama quanto esplicitato al punto 43 della delibera n. 255/21/CONS, ossia che l'Autorità si riserva di valutare in un procedimento separato gli effetti che potrebbero derivare dall'accordo per la consegna dei pacchi tra Amazon e PI.

⁴⁸ ERGP PL II (20) 7 : «*Report on postal definitions*».

ERGP 2020, “*Response to the public consultation on the evaluation of the Postal Services Directive*”.

V.29. L'Autorità condivide l'osservazione di PI relativa alla correlazione tra le differenze di prezzo per grandi clienti e clienti medio piccoli e le efficienze operative e le economie di scala conseguibili dall'operatore. Proprio per verificare che le suddette differenze di prezzo siano giustificate dai costi sottostanti, l'Autorità intende aumentare la sorveglianza regolamentare attraverso l'imposizione di obblighi informativi di trasparenza dei prezzi (cfr. *infra*).

4 OBBLIGHI REGOLAMENTARI

4.1 Premessa

75. Se si considerano alcuni degli aspetti più rilevanti che emergono dall'analisi svolta – la crescita del mercato B2C negli ultimi anni, la prospettiva di un suo ulteriore sviluppo, il ruolo delle piattaforme, il numero elevatissimo di operatori, le forme di organizzazione dell'impresa e del lavoro non riconducibili agli schemi ordinariamente applicati nel settore – è opportuno chiedersi se, in generale, gli strumenti attualmente a disposizione dell'Autorità siano adeguati a vigilare sul mercato della consegna dei pacchi.

76. Gli strumenti di vigilanza devono essere in grado di fotografare efficacemente l'esistente, di cogliere in tempi rapidi i mutamenti e le eventuali distorsioni del mercato; devono essere una solida base conoscitiva per gli interventi del regolatore volti alla promozione della concorrenza.

77. Il primo aspetto da valutare è se, in questo settore, un innalzamento del livello di sorveglianza regolamentare possa trovare giustificazione. Sia gli orientamenti della Commissione sia le previsioni della normativa più recente dell'Unione europea, riconoscono che le Autorità di settore devono essere dotate di strumenti di vigilanza maggiormente efficaci. Un innalzamento del livello di sorveglianza regolamentare è necessario per un più efficace controllo del mercato della consegna dei pacchi, che consenta interventi regolamentari volti a promuovere la concorrenza e prevenire l'insorgere di situazioni distorsive.

78. La Commissione europea⁴⁹, già nel 2015, osservava che l'aumento dei volumi indotto dal commercio elettronico imponeva un cambiamento, nel senso di “...una maggiore sorveglianza regolamentare e dati più esaurienti sul mercato dei pacchi per avere un quadro completo e preciso dell'insieme dei mercati postali e dei pacchi e sviluppare appieno il potenziale del mercato unico digitale”.

79. L'orientamento della Commissione ha poi trovato attuazione nelle previsioni del regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi.

80. La finalità del regolamento è di promuovere a favore degli utenti migliori servizi di consegna dei pacchi, aumentando nel contempo la fiducia dei consumatori nel commercio elettronico. Gli obiettivi specifici sono però nettamente diversificati. Da un

⁴⁹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva sui servizi postali (direttiva 97/67/CE modificata dalle direttive 2002/39/CE e 2008/6/CE).

lato, vi sono gli obiettivi, circoscritti agli invii transfrontalieri, che riguardano specificamente le tariffe.⁵⁰ Dall'altro lato vi sono, invece, gli obiettivi, volti a definire i principi di regolamentazione e le norme essenziali per la sorveglianza regolamentare (considerando 36) che le autorità nazionali di regolamentazione esercitano sull'intero settore, non solo su quello transfrontaliero, per controllare il mercato e per vigilare efficacemente sui fornitori di servizi di consegna.

81. Il presupposto che giustifica l'intervento⁵¹ è la constatazione che in alcuni Stati membri le previsioni della direttiva ed i poteri attribuiti alle Autorità nazionali di regolamentazione (ANR) non sono stati attuati in modo soddisfacente e non garantiscono una efficace sorveglianza regolamentare. Il regolamento, integrando e specificando la direttiva 97/67/CE, interviene affinché le ANR dispongano di un livello sufficiente di conoscenze e informazioni statistiche sui fornitori dei servizi di consegna, attenuando le differenze riscontrate nelle competenze delle ANR e indica come principio di regolamentazione quello di una maggiore efficacia della sorveglianza regolamentare.

82. L'articolo 4 del regolamento impone, quindi, a tutti i fornitori di servizi di consegna dei pacchi, indipendentemente dal loro svolgere servizi di consegna transfrontaliera, obblighi informativi⁵² verso le autorità nazionali di regolamentazione facendo salvo il potere di queste ultime di imporre ulteriori obblighi di informazione (art. 4, comma 5).

83. Il livello di armonizzazione è quindi minimo e non impedisce "...di mantenere o introdurre misure supplementari necessarie e proporzionate al fine di conseguire migliori servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, a condizione che tali misure siano compatibili con il diritto dell'Unione" (così l'articolo 3 del regolamento).

84. È fondamentale, inoltre, un altro principio che si ricava dal regolamento. Le maggiori conoscenze del mercato e le informazioni più dettagliate sui fornitori devono essere acquisite secondo una visione sostanziale, in grado di cogliere la situazione esistente e le relazioni nel loro contenuto effettivo. Il regolamento UE, rifuggendo da inadeguati schematismi formali, tiene conto dell'estrema flessibilità dei modelli di impresa e di organizzazione utilizzati e considera la sostanza del fenomeno al di là delle

⁵⁰ Accrescere la loro trasparenza (art. 5), introdurre meccanismi di valutazione delle stesse per individuare quelle irragionevolmente elevate (art. 7).

⁵¹ La Commissione, in virtù del principio di sussidiarietà, ha scelto lo strumento regolamentare perché ha ritenuto che gli obiettivi di stabilire principi di regolamentazione e norme per migliorare la sorveglianza regolamentare non potessero essere adeguatamente perseguiti dai singoli Stati membri ma potessero essere realizzati con maggiore efficacia solamente a livello di Unione europea.

⁵² Le informazioni di cui al comma 1 sono fornite ed eventualmente aggiornate in caso di eventuali modifiche, quelle di cui al comma 3 devono essere rese periodicamente.

varie forme contrattuali attraverso le quali le imprese e le persone possono essere “coinvolte” nella fornitura del servizio.

85. Sotto il profilo organizzativo il regolamento chiarisce innanzitutto che l’ambito di applicazione non è circoscritto ai modelli di impresa tradizionali ma è esteso ai modelli alternativi di impresa, incluse le piattaforme per il commercio elettronico (considerando n.17).

86. Il regolamento, sempre seguendo un approccio sostanziale, riconduce il subappaltatore, o meglio il subfornitore che espleta singole fasi del servizio, all’organizzazione del fornitore principale come si ricava sia dalle norme che impongono a quest’ultimo di trasmettere le informazioni essenziali sul servizio unitariamente considerato ed a lui riconducibile (art. 4, paragrafo 1), sia dalle disposizioni che consentono di tenere conto del personale (compresi i lavoratori autonomi) dei subfornitori ai fini della valutazione delle dimensioni dell’impresa (art. 4, paragrafo 6).

87. La definizione stessa di “*subcontractor*” (subappaltatore o meglio subfornitore) contenuta nel regolamento (art. 2, punto 2) è chiara ed essenziale e non dà adito a sottili distinguo. Il *subcontractor* è l’impresa che provvede alle attività postali (raccolta, smistamento, trasporto o distribuzione) per il fornitore, principale, dei servizi di consegna dei pacchi. Ed è significativo che il regolamento, grazie ai risultati dell’istruttoria e alla piena conoscenza dei rapporti esistenti in concreto,⁵³ non introduca alcuna specificazione relativa al vincolo di esclusività o alla temporaneità del rapporto.

88. Anche per ciò che riguarda l’acquisizione di maggiori informazioni sul fattore lavoro, vale a dire sulle persone impiegate dal fornitore di servizi, il regolamento segue un approccio sostanziale e identifica tale categoria, in modo onnicomprensivo, facendo riferimento alle persone “coinvolte” nella fornitura del servizio indipendentemente dallo specifico status: lavoratori a tempo pieno, a tempo parziale, temporanei e autonomi (considerando n. 20 e articolo 4).

89. Tutto ciò premesso, l’analisi svolta ha evidenziato le seguenti criticità:

⁵³ Commission staff working document impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on cross-border parcel delivery services, Brussels, 25.5.2016 SWD(2016) 166 final p. 189 “According to a study on employment and working conditions in the European postal markets, self-employment and the use of subcontractors is widespread, especially in the parcel and express industry. Even though there is a lack of country-wide data, case studies suggest that a significant part of delivery activities are carried out by subcontractors and self-employed individuals, which has consequences for employment and working conditions. Self-employment is often the result of outsourcing in which global players contract service partners for delivery activities. The service-partners in turn hire local self-employed drivers to carry out the delivery tasks.

i) una mancanza di trasparenza delle condizioni di offerta dei servizi di consegna a livello nazionale;

ii) una mancanza di trasparenza sulla struttura della rete e sul rispetto delle condizioni di lavoro del personale comunque impiegato in tutte le fasi di lavorazioni fino alla consegna;

iii) una posizione di potere di mercato detenuta da Amazon

90. Nei paragrafi che seguono si propongono i possibili interventi regolamentari per ovviare a tali criticità che, come si vedrà, impongono obblighi che si sostanziano in oneri informativi e non in veri e propri rimedi che incidono sulla gestione organizzativa o sulla struttura societaria dell'operatore. Alcune informazioni sono una specificazione di quelle già richieste a tutti gli operatori in base all'art. 4 del regolamento UE resa necessaria per acquisire dati più precisi ed esaustivi attraverso l'imposizione di un obbligo di contenuto chiaro ed incontrovertibile.

4.2 Mancanza di trasparenza delle condizioni di offerta

91. Per avere una corretta visione del mercato e per rendere più trasparenti le offerte a vantaggio degli utenti che hanno un minor contropotere di mercato, vale a dire i clienti residenziali e le piccole e medie imprese, è necessario aumentare il livello di sorveglianza sulle condizioni di fornitura dei servizi.

92. L'Autorità deve poter disporre di uno strumento di natura conoscitiva che consenta di acquisire, direttamente e con cadenza regolare, informazioni sulle condizioni tecniche ed economiche delle offerte rivolte a tutte gli utenti, incluse quelle formulate per i grandi clienti, sufficientemente disaggregate sulla base della tipologia di servizio (principale ed accessorio). Si tratta, è bene precisarlo fin da ora, di inviare direttamente anche all'Autorità, alcune delle informazioni che gli operatori sono già tenuti a pubblicare in base alle previsioni in materia di carte dei servizi.⁵⁴

93. È uno strumento volto ad accrescere il bagaglio informativo a disposizione dell'Autorità, del tutto conforme alle indicazioni della normativa dell'Unione europea volte ad aumentare il livello di sorveglianza regolamentare esercitato dalle autorità nazionali per un più efficace controllo del mercato della consegna dei pacchi.

94. L'obbligo informativo delineato nei paragrafi precedenti è proporzionato ed assolutamente pertinente alla finalità di una migliore e più esaustiva visione del mercato.

⁵⁴ “Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi”, approvata con delibera n. 413/14/CONS.

Non può essere considerato gravoso, né impone particolari elaborazioni: si sostanzia nell'obbligo di trasmettere periodicamente all'Autorità gran parte delle informazioni che, ai sensi della delibera n. 413/14/CONS in materia di carte dei servizi, gli operatori sono tenuti a pubblicare. Si tratta, più in particolare, delle informazioni di cui all'art. 5, comma 1, lett. d) ed e) dell'Allegato A alla delibera citata, sui prezzi di tutti i servizi offerti, differenziati anche per tipologia di clientela, compresi i servizi accessori.

95. La particolare distribuzione dimensionale delle imprese nel mercato postale (numero limitato di grandi operatori) giustifica, in base ai criteri di proporzionalità, la limitazione dell'onere informativo alle sole imprese che nei servizi postali realizzano un livello di fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro pari a quello previsto per la qualificazione come grande impresa.⁵⁵

Domanda 2): Si condivide la proposta di imporre agli operatori con fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro l'obbligo di trasmettere periodicamente all'Autorità le informazioni sui prezzi che sono tenuti a pubblicare ai sensi della delibera n. 413/14/CONS, nonché informazioni dettagliate sulle condizioni economiche praticate ai clienti *business* inclusi i grandi clienti?

Le osservazioni degli operatori

O.24. Tutti i soggetti partecipanti non condividono la proposta dell'Autorità; alcuni di essi hanno formulato delle proposte di revisione, come si vedrà nel seguito.

O.25.PI non condivide l'estensione dell'obbligo alla trasmissione ad informazioni ulteriori rispetto a quelle già soggette ad obbligo di pubblicazione ai sensi della delibera n. 413/14/CONS⁵⁶ (nel caso specifico le condizioni tecniche ed economiche personalizzate applicate a singoli clienti) poiché, in tal caso, l'obbligo risulterebbe eccessivamente oneroso per gli operatori e sproporzionato rispetto alle finalità perseguite. In via subordinata, **PI** propone l'introduzione di un obbligo di trasmissione che faccia riferimento non già alle condizioni applicate puntualmente a ciascun cliente, ma ai prezzi medi applicati a *cluster* omogenei di clienti.

⁵⁵ Definizione delle classi dimensionali delle imprese indicata nella raccomandazione CE/2003/361.

⁵⁶ Si veda l'art. 5 co. 1, lett. d) ed e) dell'allegato A alla Delibera n. 413/14/CONS, ove è previsto l'obbligo di trasparenza su “d) i prezzi dei servizi (inclusivi di IVA), eventualmente differenziando l'offerta di servizi analoghi tra diversi ambiti di offerta (es. servizi che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale e servizi a valore aggiunto) e differenti tipologie di clientela (es. “privati” e “business”)” e “e) tutti i servizi accessori eventualmente disponibili e i conseguenti oneri economici accessori, ove previsti”.

O.26.BRT ritiene che l'imposizione di un tale obbligo non abbia una base normativa e che, inoltre, esso appaia privo di giustificazione, dal momento che la mancanza di trasparenza nel mercato B2C, anche ove sussistesse, non determinerebbe alcun pregiudizio né in capo ai privati né in capo alle PMI. Viceversa, secondo **BRT** tale obbligo determinerebbe un onere considerevole per gli operatori di consegna. **BRT** ribadisce, poi, che nel segmento B2C, essendo la clientela di tipo *business*, le condizioni del servizio vengono negoziate di volta in volta tra le parti. A tal riguardo, precisa, inoltre che il massiccio numero di consegne effettuate quotidianamente dalle società di consegna dei pacchi non esclude affatto che tutti i rapporti negoziali siano personalizzati, poiché un numero elevatissimo di consegne ben può esser effettuato sulla base di un unico contratto stipulato con un unico cliente. Quanto alla tutela degli acquirenti *on-line*, BRT osserva che in quanto soggetti terzi rispetto al rapporto contrattuale instaurato tra l'operatore di consegna e il venditore *on-line*, essi non sono direttamente soggetti alle tariffe praticate dai primi, per cui la pubblicazione di queste ultime comunque non apporterebbe loro alcun elemento utile.

O.27.AIT evidenzia che la Commissione UE ha respinto la possibilità di introdurre un simile obbligo informativo nel contesto del processo legislativo che ha condotto all'adozione del Regolamento "*a causa degli oneri amministrativi e del fatto che potrebbe essere un deterrente per gli investimenti e l'innovazione*". In ogni caso, la Società sottolinea di essere già *compliant* con tale livello di trasparenza in quanto il sito *web* di Amazon rende disponibile ai *seller* un calcolatore di tariffe che consente a qualsiasi venditore di valutare la tariffa logistica offerta da Amazon.

O.28.AICAI non condivide la proposta in quanto ritiene che obblighi simili già sussistono e che i listini sono già pubblicati sui siti degli operatori e sono già trasmessi annualmente ad AGCom in applicazione dell'art.5 del Regolamento pacchi. Per quanto riguarda, poi, le condizioni economiche praticate ai clienti *business* ed ai grandi clienti, **AICAI** afferma di non comprendere la base normativa e lo scopo ai fini regolamentari della proposta ed evidenzia che, in ogni caso, si tratterebbe di un onere particolarmente gravoso ed ingiustificato, riferito ad una enorme mole di informazioni su un mercato altamente concorrenziale con clienti con un forte potere contrattuale. Infine, sottolinea che si tratta di informazioni commerciali altamente riservate.

O.29. Con riguardo al perimetro degli operatori soggetti all'obbligo, **AICAI** esprime perplessità per il fatto che gli obblighi previsti dalla consultazione siano imposti solo agli operatori che superano il fatturato annuo di 50 milioni di euro. **PI** propone l'estensione dell'obbligo a tutti gli operatori con fatturato superiore a 10 mln/€, per avere un quadro più completo che comprenda operatori che gestiscono comunque alcuni milioni di pacchi. **A.RE.L.** ritiene che il perimetro identificato dall'Autorità sia insufficiente in quanto gli acquirenti sono sia soggetti *retail* che comprano dai grandi fornitori di consegna, sia

piattaforme logistiche, che possono essere o meno di proprietà dei *marketplace*. I prezzi che questi ultimi mostrano sui loro portali non sono quelli di consegna concordata con gli operatori postali poiché, essendo il loro mercato a due versanti, essi hanno il potere di definire i prezzi praticati per tutti gli utenti, così da poter anche sussidiare l'uno o l'altro versante (nel caso specifico gli acquirenti *retail*, ad es. con “Amazon Prime”).

O.30. Con riferimento alla tempistica, **PI** considera ragionevole che la trasmissione delle informazioni avvenga con periodicità annuale in linea con quanto previsto dal Regolamento n. 644 del 2018.

Le valutazioni dell'Autorità

V.30. Con riferimento alla trasparenza dei prezzi dei servizi ai sensi dell'art. 5 co. 1, lett. d) ed e) dell'allegato A alla Delibera n. 413/14/CONS, si osserva che alcuni operatori adempiono all'obbligo di pubblicazione sul proprio sito *web* delle condizioni economiche; tuttavia è necessario che tale obbligo sia assolto da tutti gli operatori, compresi quelli che asseriscono di non prevedere, per propria scelta, un'offerta al pubblico di servizi postali, ma di negoziare di volta in volta condizioni economiche personalizzate con i singoli clienti.

V.31. Si evidenzia, al riguardo, che gli operatori, che pubblicizzano attraverso il proprio sito *web* le offerte con le relative condizioni tecniche standardizzate (ad esempio il servizio base di consegna espressa in Italia), devono necessariamente disporre di un listino prezzi di riferimento, considerato che i costi sottostanti la fornitura dei medesimi servizi sono noti. È inimmaginabile, difatti, che le loro funzioni commerciali calcolino di volta in volta, per ciascun cliente, i costi relativi alla fornitura di servizi standard, in base ai quali poi stabiliscano i prezzi, in quanto ciò comporterebbe un inutile dispendio di risorse, da cui deriverebbero inefficienze evitabili dannose per i clienti. Si richiamano, su questo specifico aspetto, le incisive considerazioni svolte dal Tar Lazio nella sentenza n. 3767/2020: “... è veramente difficile pensare, già su un piano logico, a contratti tagliati su misura sui singoli utenti e mittenti per ogni singola transazione, nell'epoca dell'e-commerce...: un numero così elevato di consegne non è oggettivamente gestibile, se non operando secondo schemi e modalità standardizzate che, com'è normale, vengono sì ad adattarsi ed a variare in funzione di diversi parametri di riferimento, ma secondo un approccio tipologico e categoriale, non certo mediante moduli di personalizzazione “caso per caso” o “ad personam”.

V.32. Tali considerazioni trovano conferma nel fatto che, il più delle volte, gli operatori inducono i clienti a registrarsi sul proprio sito *web* per ottenere il preventivo, che in molti casi viene fornito direttamente dal sistema sulla base di condizioni economiche standard. Il fatto che la clientela sia costretta a registrarsi per conoscere il prezzo del servizio e che le condizioni economiche non siano trasparenti limita la possibilità dei clienti, in particolare delle PMI, di individuare l'offerta economica più vantaggiosa e più adatta alle proprie esigenze.

V.33. L'Autorità, dunque, conferma l'obbligo in capo agli operatori, delineato nella delibera sottoposta a consultazione, di trasmettere all'Autorità le informazioni sui prezzi che sono tenuti a pubblicare ai sensi dell'art. 5 co. 1, lett. d) ed e) dell'allegato A alla Delibera n. 413/14/CONS.

V.34. L'Autorità ritiene opportuno allargare la platea degli operatori tenuti a trasmettere le informazioni, includendo le medie e grandi imprese così come definite nella *“Raccomandazione della Commissione Europea del 6 maggio 2003 relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese”*, vale a dire quelle che occupano almeno 50 persone e realizzano un fatturato annuo, o un totale di bilancio annuo, superiore a 10 milioni di euro. Al contempo, per ridurre l'onere informativo per tali operatori, si ritiene altresì ammissibile la proposta di una periodicità annuale invece che semestrale.

V.35. Al fine di non rendere troppo gravoso l'obbligo, pur rimanendo indimostrato l'assunto di alcuni operatori sulla *“personalizzazione”* assoluta delle condizioni economiche, l'Autorità ritiene opportuno accogliere la proposta di PI di non imporre la trasmissione delle condizioni economiche applicate dagli operatori puntualmente a ciascun cliente, ma di prevedere la trasmissione dei prezzi medi applicati a *cluster* omogenei di clienti.

V.36. Sulla base delle informazioni disponibili⁵⁷, l'Autorità ritiene opportuno individuare quattro *cluster* di clienti in base al criterio del fatturato, come di seguito riportato:

- oltre 1 milione di euro
- 250 mila euro < fatturato < 1 milione di euro
- 50 mila euro < fatturato < 250 mila euro
- 5 mila euro < fatturato < 50 mila euro

⁵⁷ Al fine di definire dei *cluster* quanto più possibile aderenti alla realtà di mercato l'Autorità ha richiesto agli operatori di fornire indicazioni utili in merito. La definizione dei *cluster* tiene conto, dunque, delle indicazioni fornite dal mercato.

V.37. Tutto ciò considerato, l’Autorità conferma l’obbligo in capo a tutti gli operatori forniti di titolo abilitativo che occupano, in attività postali, almeno 50 addetti e realizzano un fatturato annuo, relativo ad attività rientranti nei servizi postali, superiore a 10 milioni di euro di trasmettere annualmente all’Autorità le informazioni sui prezzi che sono tenuti a pubblicare ai sensi della delibera n. 413/14/CONS, nonché informazioni sui prezzi medi praticati ai grandi clienti *business* suddivisi per i *cluster* sopra indicati.

4.3 Mancanza di trasparenza sulla struttura della rete e sul rispetto delle condizioni di lavoro

96. Le peculiarità del mercato nazionale mostrano l’inadeguatezza di un livello di vigilanza minimo e ne giustificano l’innalzamento attraverso la previsione di strumenti che consentano di monitorarlo efficacemente, accrescendo il bagaglio informativo a disposizione dell’Autorità.

97. Gli attuali strumenti di vigilanza non sembrano adeguati a fronte di una sempre maggiore diffusione di modelli non tradizionali di impresa. Sono modelli organizzativi caratterizzati da un largo utilizzo dei subcontratti, spesso “a cascata”,⁵⁸ e di contratti di rete non paritari.

98. Anche in materia di verifica del rispetto delle condizioni di lavoro del personale coinvolto nella fornitura del servizio gli attuali strumenti di vigilanza non sono adeguati, soprattutto a fronte di una gestione ed organizzazione del servizio, e quindi del fattore lavoro, sempre più improntata all’esternalizzazione con un rilievo preponderante nella fase finale della consegna.

99. Dall’analisi svolta gli aspetti, strettamente connessi, che necessitano di maggiori conoscenze ed informazioni, e quindi di un livello maggiore di sorveglianza regolamentare, sono dunque la rete attraverso la quale si svolge il servizio ed il rispetto delle condizioni di lavoro per il personale coinvolto nella fornitura del servizio.

4.3.1 Struttura della rete

100. Sul primo aspetto si osserva che nei servizi regolamentati la conoscenza della rete è essenziale per consentire alle Autorità di vigilare efficacemente sul mercato ed intervenire per promuovere la concorrenza e prevenire l’insorgere di situazioni distorsive.

⁵⁸ Sul tema dei subcontratti “a cascata”, diffusamente, anche WIK CONSULT, “*Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery, Study for the European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*”, febbraio 2019: “*Problems occur if subcontracting continues through “cascades” thereby building increasingly nontransparent and potentially an “endless” chain of subcontracted companies*”.

101. Nel settore postale la rete non è altro che la struttura organizzativa, vale a dire, l'insieme dell'organizzazione e dei mezzi di ogni tipo che sono utilizzati per svolgere il servizio (articolo 2, paragrafo 2, della direttiva sui servizi postali).

102. Per conoscere l'organizzazione, in un mercato in cui gli operatori fanno ricorso ad esternalizzazioni attraverso subcontratti spesso a catena, è necessario avere informazioni sulle interazioni tra i vari componenti della rete, sulle relazioni che legano il fornitore del servizio (operatore principale) ai soggetti che, per suo conto, svolgono attività postali (raccolta, smistamento, trasporto o distribuzione), e dunque sulle condizioni contrattuali che in concreto danno vita a quella rete/organizzazione attraverso la quale è effettuato il servizio.

103. Le condizioni contrattuali che incidono sulla rete, sull'organizzazione, oltre alle condizioni di lavoro applicate al personale coinvolto nell'effettuazione del servizio, sono quelle che legano il fornitore del servizio ai soggetti subfornitori, imprese ma anche lavoratori autonomi, che per il fornitore provvedono a svolgere anche una singola fase del servizio.

104. Se si guarda a quest'ultimo aspetto, vale a dire la conoscenza della struttura organizzativa, della "rete", il livello di vigilanza minimo introdotto dal regolamento non è sufficiente a comprendere e monitorare la realtà del mercato e ciò è dovuto, in primo luogo, all'estrema frammentazione e parcellizzazione degli operatori.

105. L'Italia, dopo la Germania, ha il numero più elevato di operatori postali, in continua e rilevante crescita; a fronte di questo dato, sono soltanto otto le imprese che hanno una quota superiore all'1% in termini di volumi e fatturato⁵⁹, nel settore della consegna pacchi sono solo sette le imprese di dimensioni rilevanti. Altri paesi, pur non avendo un numero così elevato di operatori come l'Italia, hanno invece un numero significativo di imprese con una quota di mercato superiore all'1%.⁶⁰

106. La quasi totalità di queste imprese di ridotte dimensioni economiche non ha un rilievo autonomo. Sono imprese impegnate in attività esternalizzate da un operatore principale, che sono circoscritte ad una fase soltanto del servizio postale, per lo più quella terminale del recapito/consegna e che sono meramente esecutive, da svolgere in

⁵⁹ Osservatorio Agcom 2021.

⁶⁰ Una conferma del numero elevatissimo di operatori di ridotte dimensioni economiche e, nel contempo, di un divario abissale tra le poche imprese che si dividono il mercato e tutti gli altri soggetti, è fornito dall'ISTAT: le micro-imprese sono la quasi totalità degli operatori (il 91%) ma raccolgono, complessivamente, soltanto il 2,7% del fatturato.

attuazione di dettagliate istruzioni operative impartite dall'operatore principale al quale è riconducibile il servizio nel suo complesso.

107. Gli schemi contrattuali utilizzati per dare forma a questo tipo di relazione, i “subcontratti” secondo la dizione del regolamento, possono essere vari. Molto spesso lo schema contrattuale utilizzato è quello del *franchising*, *rectius* dell'affiliazione commerciale definita dalla legge n. 129/2004. In altri casi sono utilizzati modelli di aggregazione di imprese “a rete”, con la differenza che nel settore postale l'aggregazione non è paritaria ma verticistica e non ha finalità di coordinamento. In entrambi gli schemi, la prestazione dell'operatore minore (*subcontractor*), resa a livello locale e circoscritta alla fase della consegna, è integrata nell'organizzazione/rete principale, con la finalità di realizzare il servizio svolto unitariamente e sotto il marchio dell'operatore principale e nel rispetto delle modalità operative da quest'ultimo imposte.

108. Al di là dell'apparente autonomia che formalmente potrebbe essere attribuita agli operatori minori, il vincolo organizzativo che lega questi ultimi all'operatore principale⁶¹ è contraddistinto da un'allocazione fortemente accentrata del potere decisionale, organizzativo e gestionale che non lascia alcuno spazio all'autonomia decisionale e organizzativa dell'operatore minore.

109. L'operatore minore ha l'obbligo di svolgere l'attività richiesta dall'operatore principale, secondo le precise e minuziose indicazioni operative da quest'ultimo impartite e, al di là dello schermo contrattuale, non negoziato ma imposto dall'operatore principale, l'attività è mera esecuzione delle istruzioni operative ed è soggetta a quelle stesse direttive tecniche di esecuzione che l'operatore avrebbe impartito ai suoi dipendenti ove non avesse scelto l'opzione organizzativa di esternalizzare.

110. La soggezione a dettagliate istruzioni operative è, del resto, conseguenza inevitabile delle caratteristiche del servizio di consegna che ha tempistiche serrate e interdipendenza assoluta tra le varie fasi di lavorazione. In quella sorta di catena di montaggio che è la fornitura del servizio postale è essenziale lo stretto coordinamento e la standardizzazione delle varie operazioni fino alla realizzazione del prodotto finale: il recapito al destinatario nei tempi previsti. Non c'è alcuna autonomia del subfornitore nella scelta delle modalità operative attraverso le quali conseguire il risultato richiesto dal committente

⁶¹ Attraverso il coordinamento di una pluralità di contratti bilaterali collegati (specialmente di subfornitura o *franchising*) o mediante un unico contratto plurilaterale (tipicamente il consorzio) sottoscritto da tutti gli operatori minori.

111. Il ricorso a forme di organizzazione innovative rispetto agli schemi ordinari dell'impresa postale è del tutto legittimo; così come è sicuramente ammissibile ricorrere all'esternalizzazione di fasi di lavorazione seguendo una pratica diffusissima perché attribuisce estrema flessibilità all'organizzazione ed è, sotto, questo aspetto notevolmente profittevole.

112. L'utilizzo di modelli innovativi o di esternalizzazioni a catena non può però risolversi in forme di opacità assoluta creando all'interno dell'organizzazione della rete dell'operatore zone franche, settori di attività e fasi di lavorazione, in cui diventa difficile ed estremamente laborioso utilizzare gli strumenti di vigilanza e verificare il rispetto degli obblighi imposti dalla regolamentazione di settore; né può creare discriminazioni tra i concorrenti, quantomeno sotto il profilo della conoscibilità della struttura di rete o del rispetto, in tutte le fasi di lavorazione e nei confronti di tutte le persone coinvolte nella prestazione del servizio, degli obblighi che discendono dalla regolamentazione.

113. È indispensabile, dunque, avere maggiori informazioni sull'organizzazione della rete e sulle interazioni tra i vari elementi che compongono la rete, attraverso la conoscenza delle condizioni contrattuali che regolano i rapporti tra le imprese che svolgono il servizio integrandosi nell'organizzazione di rete dell'operatore principale, soprattutto laddove vi sia un preponderante ricorso all'esternalizzazione, spesso a cascata.

114. Gli obblighi che si propone di introdurre si sostanziano, come detto, in oneri informativi. Le informazioni che saranno richieste, vale a dire i contratti che regolano i rapporti tra le imprese che costituiscono la rete non richiedono particolari elaborazioni da parte degli operatori principali perché in un servizio di pubblica utilità l'operatore deve conoscere dettagliatamente la propria rete e fornirne una descrizione; così, nel servizio di consegna una conoscenza dettagliata ed in tempo reale della propria organizzazione di rete è essenziale per monitorare lo svolgimento del servizio e rilevare prontamente eventuali anomalie.

115. Le informazioni, inoltre, non potranno essere parziali e limitate, ma dovranno riguardare la rete nella sua interezza: lo svolgimento di tutte le fasi fino al momento della consegna al destinatario, vale a dire fino al completamento del servizio di consegna fornito dall'operatore principale con il suo marchio.

116. La particolare distribuzione dimensionale delle imprese nel mercato postale (numero limitato di grandi operatori) giustifica, in base ai criteri di proporzionalità, la limitazione dell'onere informativo alle sole imprese che nei servizi postali realizzano un

livello di fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro pari a quello previsto per la qualificazione come grande impresa.⁶²

Domanda 3): Si condivide la proposta di imporre agli operatori con fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro l'obbligo di trasmettere periodicamente all'Autorità i contratti che regolano i rapporti tra le imprese che costituiscono la rete?

Le osservazioni degli operatori

O.31.PI e A.RE.L. condividono la proposta dell'Autorità di imporre agli operatori la trasmissione periodica dei contratti che regolano i rapporti tra i medesimi operatori e le imprese che costituiscono la rete. **PI**, tuttavia, ritiene che tale obbligo non debba riguardare anche la trasmissione dei contratti stipulati tra operatori terzi che contribuiscono alla fornitura del servizio dell'operatore soggetto all'obbligo. **PI**, inoltre, ritiene che la trasmissione dei contratti debba essere prevista con periodicità annuale e che debba interessare tutti gli operatori con fatturato superiore a 10 milioni di euro all'anno. **A.RE.L.** ritiene che debba essere contemplata la possibilità di definire forme contrattuali flessibili

O.32.AIT, BRT ed AICAI, invece, non condividono la proposta. **AICAI** e **AIT** ritengono che tale obbligo non abbia fondamento normativo, mentre **BRT** e **AICAI** ritengono che lo scopo regolatorio dell'obbligo non sia ben chiaro e che l'obbligo sia troppo gravoso per gli operatori, in quanto il numero di contratti che dovrebbero essere trasmessi è molto elevato. **AICAI** precisa, al riguardo, che gli operatori possono scegliere liberamente come organizzare la propria rete, tenendo conto del fatto che la responsabilità della spedizione rimane a loro carico.

O.33.AIT precisa che l'Autorità non ha esplicitato come intende tutelare la riservatezza delle informazioni contenute nei contratti e l'uso che intende farne. Al riguardo, **AIT** sottolinea che una eventuale divulgazione di tali informazioni potrebbe produrre un effetto negativo sulle dinamiche competitive.

O.34.Infine, **AICAI** contesta l'affermazione secondo cui i corrieri aerei godrebbero di una posizione di potere nei confronti delle imprese terze (parr. 108 e ss. del documento sottoposto a consultazione), in quanto ritiene che l'operatore terzo debba garantire determinati standard di qualità alla clientela.

⁶² Definizione delle classi dimensionali delle imprese indicata nella raccomandazione CE/2003/361.

Le valutazioni dell'Autorità

V.38. Dall'analisi del settore è evidente come la fornitura del servizio postale possa essere eseguita attraverso una molteplicità di modelli organizzativi: ciò è dovuto alla necessità dell'operatore postale di conseguire un maggiore efficienza, sia sotto il profilo dei costi che della qualità del servizio.

V.39. Lo sviluppo tecnologico ha accresciuto le possibilità di organizzare la catena di produzione dei servizi postali con modalità innovative, con l'ausilio di fornitori specializzati in una o più parti del servizio, il cui apporto è coordinato anche tramite piattaforme informatiche gestite dall'operatore a capo dell'organizzazione. Il ricorso ad imprese esterne per una o più fasi di lavorazione del servizio, comporta una serie di rapporti contrattuali tra il fornitore che organizza il servizio postale ed i soggetti (subfornitori) che, per conto del primo, concorrono alla fornitura del servizio stesso. Questi rapporti vedono, nella maggior parte dei casi, la presenza di un operatore principale che offre il servizio verso la clientela finale; al contempo, lo stesso operatore organizza le attività attraverso l'integrazione, nei propri sistemi (operativi e gestionali), della prestazione del subfornitore.

V.40. Lo svolgimento del servizio postale necessita, per qualsiasi modello organizzativo considerato, una efficienza operativa che comporta il coordinamento e la standardizzazione di operazioni del tutto interdipendenti tra di loro: pertanto, anche se i vari *partner* che concorrono a fornire il servizio postale sono formalmente autonomi, il subfornitore esterno non ha alcuna autonomia rispetto alle attività da svolgere, in quanto l'operatore a capo della filiera produttiva presiede l'organizzazione della rete ed concentra su di sé il potere decisionale rispetto all'esecuzione delle diverse operazioni che concorrono a formare il servizio in questione. I soggetti che operano a livello locale “... sono rigidamente subordinati alla società che presiede all'organizzazione della rete [postale]. Il servizio è rigorosamente disciplinato a livello centrale, senza alcun margine di autonomia lasciato agli operatori locali che non si limitano a identificarsi nel marchio unitario ma svolgono operazioni predeterminate dal vertice della rete” (così, di recente Tar Lazio, sentenza n. 719 del 21/01/2022). La prestazione del servizio è quindi strumentale all'attività svolta dall'operatore principale ed è totalmente vincolata alle direttive impartite da quest'ultimo.

V.41. L'esistenza di modelli di impresa alternativi e la presenza di subappaltatori nella fornitura del servizio postale è stata riconosciuta, da ultimo, nel Regolamento europeo n. 644 del 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi. Il regolamento, seguendo una visione sostanziale dell'impresa, riconduce il subcontraente/subfornitore che espleta singole fasi del servizio, all'organizzazione del

fornitore principale⁶³. La definizione stessa di “*subcontractor*” contenuta nel regolamento (art. 2, punto 2) è chiara ed essenziale “...*il subcontractor è l’impresa che provvede alle attività postali (raccolta, smistamento, trasporto o distribuzione) per il [a favore del] fornitore, principale, dei servizi di consegna dei pacchi*”. Anche per ciò che riguarda il fattore lavoro il regolamento segue un approccio unitario e sostanziale e individua la categoria onnicomprensiva delle persone “coinvolte” nella fornitura del servizio indipendentemente dallo specifico status: lavoratori a tempo pieno, a tempo parziale, temporanei e autonomi (considerando n. 20 e articolo 4 del regolamento), comunque riconducibili all’organizzazione del fornitore principale. In conclusione, il Regolamento, ponendosi come obiettivo quello di migliorare la sorveglianza regolamentare, riconosce la necessità delle ANR di ottenere maggiori informazioni sul mercato postale e prescrive l’ottenimento di un set informativo che includa sia i fornitori del servizio, sia i loro subcontraenti, secondo un’impostazione che fa prevalere una visione economica e unitaria dell’impresa, superando lo schermo formale della personalità giuridica.

V.42. Tutto ciò considerato, tenuto conto anche della presenza sul mercato italiano di migliaia di operatori postali aventi un titolo abilitativo per la fornitura del servizio postale, l’Autorità ritiene sia necessario aumentare il livello di sorveglianza regolamentare, anche attraverso una più dettagliata conoscenza delle dinamiche organizzative utilizzate dai principali operatori postali.

V.43. Visto il ricorso a soggetti esterni per la fornitura del servizio postale, è necessario che l’Autorità conosca sia l’organizzazione della rete, sia le condizioni contrattuali che regolano i rapporti tra l’operatore principale, a capo della filiera produttiva, ed i suoi subfornitori. Pertanto, l’Autorità ritiene giustificato imporre agli operatori principali un obbligo informativo consistente nella trasmissione all’Autorità dei contratti che regolano i rapporti con i subfornitori che concorrono a fornire il servizio postale. Nel rispetto del principio di proporzionalità, anche alla luce delle osservazioni degli operatori, l’Autorità ritiene che tale trasmissione possa limitarsi ai rapporti con i fornitori esterni direttamente contrattualizzati dall’operatore e che tale obbligo possa essere adempiuto con cadenza annuale; al contempo, si ritiene opportuno estendere la platea dei soggetti tenuti a trasmettere le informazioni includendo le medie e grandi imprese così come definite nella Raccomandazione della Commissione Europea del 6 maggio 2003, vale a dire a quelle che occupano almeno 50 persone e realizzano un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo superiore a 10 milioni di euro.

⁶³ È evidente l’analogia con l’impostazione seguita dalla Corte di giustizia nel caso Uber (C 434/15) Nella sentenza si afferma che “*la società capogruppo/titolare della piattaforma esercita una significativa e rilevante attività di controllo e di gestione dell’intera prestazione del servizio*” e che “*i conducenti che operano per Uber [ma lo stesso può valere per gli operatori locali, DSP] non svolgono un’attività economica indipendente, quantomeno quando operano nell’ambito dei servizi di quest’ultima*”.

V.44. L'obbligo sussiste, quindi, in capo a tutti gli operatori forniti di titolo abilitativo che occupano, in attività postali, almeno 50 addetti e realizzano un fatturato annuo, relativo ad attività rientranti nei servizi postali, superiore a 10 milioni di euro.

4.3.2 Condizioni di lavoro

117. Il tema delle condizioni di lavoro può essere affrontato muovendo dalle considerazioni già espresse nell'*Interim report* e dalle osservazioni dei paragrafi precedenti nei quali sono stati posti in risalto gli effetti distorsivi di forme di *dumping* in questa materia.

118. Si è già detto che nella normativa nazionale, sia a livello primario che regolamentare, il rispetto delle condizioni di lavoro rappresenta un elemento fondamentale: un requisito per il rilascio e un obbligo da rispettare nell'esercizio dell'attività.⁶⁴ Le condizioni di lavoro che devono essere rispettate sono sia quelle previste dalla normativa nazionale (così, ad esempio, in materia di tempi di lavoro e in materia di periodi di guida massimi e di periodi di riposo), sia dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento vigenti nel settore postale. Per quanto riguarda queste ultime nell'*Interim report*⁶⁵ si precisava che non era ammissibile l'applicazione di contratti di lavoro relativi a settori merceologici assolutamente non assimilabili al settore postale.⁶⁶

119. Il tema fondamentale è quello della vigilanza sulle condizioni di lavoro applicate ai soggetti coinvolti a vario titolo nella fornitura del servizio e degli strumenti per accertare il rispetto di questo obbligo.

⁶⁴ L'art. 18-bis del d.lgs. n. 261/1999 impone a tutti gli esercenti dei servizi postali (e anche se svolgono soltanto una fase dell'intero servizio) il rispetto degli obblighi in materia di condizioni di lavoro previsti dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento.

⁶⁵ Più diffusamente si veda l'allegato B alla delibera n. 212/20/CONS: "...l'obbligo .. non può considerarsi assolto attraverso l'applicazione di condizioni di lavoro previste in contrattazioni collettive di riferimento in alcun modo riferibili al settore postale" come ad esempio quelle relative "al settore del commercio, del terziario, della distribuzione e dei servizi."

⁶⁶ Era stato, poi, sollevato il problema di definire con maggior precisione la nozione di "contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento vigente nel settore postale", soprattutto con riferimento ai contratti collettivi applicabili a settori contigui. Si veda l'allegato B alla delibera n. 212/20/CONS: "Per ciò che riguarda, invece, la contrattazione relativa al settore della logistica si dovrebbe effettuare un esame comparativo per valutare in concreto se al di là della differente e delle varie nozioni utilizzate possa rinvenirsi un'equiparazione sostanziale con le specifiche tutele previste per i lavoratori (ad es. orario di lavoro, turnazione, ferie, retribuzione) del settore postale". Su tale tema, l'*Interim report* concludeva affermando che il problema definitorio travalicava le competenze regolamentari dell'Autorità e richiedeva, invece, un intervento dei Ministeri competenti e un coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e datoriali del settore.

120. È indispensabile rendere più efficace la sorveglianza regolamentare per verificare il rispetto delle condizioni di lavoro e individuare gli operatori che applicano contratti collettivi di comodo o sicuramente non riferibili al settore postale e verificare che le condizioni di lavoro previste dalla normativa nazionale siano rispettate per tutte le persone coinvolte nella fornitura del servizio (secondo la dizione del regolamento) e in tutte le fasi. Comportamenti elusivi di tali obblighi, in un settore in cui il costo del lavoro è decisivo, incidono in modo diretto e rilevante sulle dinamiche concorrenziali, alterando quel “*level playing field*” che dovrebbe, invece, essere preservato da comportamenti distortivi.

121. L'utilizzo di subcontratti, spesso a catena, fino ad una parcellizzazione estrema nella fase della consegna e il ricorso all'esternalizzazione, rendono poco trasparente, oltre all'organizzazione della rete, anche le modalità di gestione del fattore lavoro e richiedono necessariamente l'adozione di misure che garantiscano efficacemente il rispetto delle condizioni di lavoro anche attraverso un innalzamento del livello di sorveglianza.

122. Qualunque sia il modello organizzativo seguito l'operatore principale deve garantire non solo la legittimazione (il possesso del titolo) ma anche la legittimità, sotto il profilo regolamentare, dell'attività svolta da tutte le imprese che nell'ambito della rete dell'operatore principale provvedono a svolgere tutte le fasi fino alla consegna al destinatario (raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione dei pacchi) per l'operatore principale (*subcontractors*, nell'accezione lata contenuta nel regolamento).

123. Un'organizzazione della rete improntata a forme di esternalizzazione, spesso molto complesse (come nel caso dei contratti a cascata) o altri modelli organizzativi poco trasparenti, oltre a costituire un ostacolo all'attività di vigilanza, si traduce in un elemento oggettivo di distorsione del gioco concorrenziale nei confronti degli altri operatori che sono dotati di un'organizzazione conforme alla normativa di settore e molto spesso soggetta ai vincoli che derivano dalle contratti nazionali di lavoro (ad esempio, in materia di esternalizzazioni), e che quindi garantiscono il rispetto delle condizioni di lavoro per tutte le persone “coinvolte”, secondo la dizione del regolamento, nella fornitura del servizio di consegna.

124. L'esigenza di garantire il rispetto delle condizioni di lavoro per tutte le persone coinvolte, a qualsiasi titolo e a qualsiasi livello della catena produttiva, è avvertita in tutti i paesi UE. È una conclusione che si ricava agevolmente, ad esempio, dallo studio di WIK

“Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery” del febbraio 2019.⁶⁷

125. Dopo un attento esame dei mercati nazionali ed europei dell'e-commerce e delle consegne, la parte finale dello studio è dedicata a delle raccomandazioni su alcune aree specifiche che necessiterebbero di un intervento regolatorio. Relativamente al fattore lavoro, a pag. 304, si legge che nel settore delle consegne dovrebbero essere attentamente monitorate le catene di subappalto, se necessario, imponendo misure appropriate. La raccomandazione prosegue affermando che *“Gli Stati membri dovrebbero garantire che la legislazione del lavoro nazionale esistente e il diritto del lavoro dell'UE siano effettivamente applicati, in particolare nei settori a basso salario come i servizi di consegna dei pacchi. In particolare, gli Stati membri dovrebbero monitorare le pratiche di subappalto e garantire che la legislazione nazionale sul lavoro sia rispettata a tutti i livelli delle catene di subappalto, comprese le norme esistenti per prevenire il "falso lavoro autonomo" in molti Stati membri”*.

126. La necessità di disporre di strumenti che consentano di vigilare efficacemente sulle condizioni di lavoro, esigenza che, come sopra riportato, riguarda tutto i paesi UE, si dimostra ancor più evidente in un mercato, quale quello nazionale, caratterizzato dalla frammentazione e dal largo utilizzo di varie forme di esternalizzazione, compresi i subcontratti “a cascata”.

127. Si deve ricordare rilievo fondamentale che ha il rispetto delle condizioni di lavoro nella normativa nazionale di settore. Come riconosciuto anche dalla Corte di giustizia,⁶⁸ la nostra legislazione nazionale (art. 6, comma 3, e 18 bis del decreto legislativo n. 261/99) giustifica la previsione di un regime di autorizzazione generale per imprese postali sulla base di due delle esigenze essenziali elencate all'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67, e cioè il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi previdenziali e la riservatezza della corrispondenza. Conseguentemente, sia la legislazione che la regolamentazione nazionale impongono al titolare di un'autorizzazione generale di rispettare le disposizioni in materia di condizioni di lavoro.

128. Le norme⁶⁹ che prevedono l'obbligo dei fornitori dei servizi postali di rispettare le condizioni di lavoro non pongono limiti o condizioni, anzi sono formulate in modo

⁶⁷ Lo studio di WIK-Consult, su incarico della Commissione europea- direzione generale per il mercato interno, industria, imprenditoria e PMI , esplora gli sviluppi e le tendenze dell'offerta e della domanda di soluzioni di consegna nel contesto del commercio elettronico transfrontaliero, affronta anche aspetti normativi correlati all'occupazione e all'ambiente.

⁶⁸ Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 31 maggio 2018 nelle cause riunite C-259/16 e C-260/16.

⁶⁹ Si veda l' art. 18-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 261 del 1999: *“I soggetti esercenti i servizi postali di cui all'articolo 3, commi 11, 5 e 6, sono tenuti al rispetto degli obblighi in materia di condizioni*

onnicomprendivo e con riferimento allo svolgimento del servizio. L'obbligo ha, quindi, valenza generale e si applica a tutte le fasi del servizio e a tutte le persone coinvolte nella fornitura dello stesso (sempre secondo la dizione utilizzata nel regolamento UE).

129. L'ambito di applicazione dell'obbligo in esame, ed è questo l'aspetto che potrebbe introdurre un elemento di distorsione della concorrenza, non può variare ed essere più o meno gravoso, a seconda del modello organizzativo scelto dall'operatore. Vi sarebbe altrimenti un'evidente sperequazione tra gli operatori che, ad esempio, garantiscono l'adempimento di tale obbligo in tutti i livelli delle catene di subappalto (imponendo ai subfornitori di assicurare il rispetto di tale obbligo) o nelle esternalizzazioni in qualunque forma realizzata e nei confronti di tutte le persone coinvolte nella fornitura del servizio (lavoratori a tempo pieno, a tempo parziale, temporanei e autonomi) e chi, invece, ritiene di poter circoscrivere l'ambito di applicazione di questo obbligo solo, ad esempio, ad alcune categorie di personale o entro un certo livello della catena dei contratti.

130. In conclusione, alla luce di queste considerazioni è giustificato imporre agli operatori principali, o fornitori del servizio secondo la dizione del regolamento, un obbligo di garanzia e un onere di vigilanza (peraltro minimale perché relativo alle condizioni per svolgere legittimamente il servizio) sul rispetto delle condizioni di lavoro, nei confronti di tutte le persone coinvolte nella fornitura del servizio (lavoratori a tempo pieno, a tempo parziale, temporanei e autonomi) e a qualsiasi livello fino alla fase conclusiva della consegna.

131. Dichiarazione da rendere ogni sei mesi e trasmissione degli schemi tipo di contratto utilizzati nei confronti del personale appartenente alle varie categorie (successivamente, aggiornamenti). Questi adempimenti devono essere effettuati in concomitanza con l'invio delle informazioni ex art. 4 del regolamento.

132. La particolare distribuzione dimensionale delle imprese nel mercato postale (numero limitato di grandi operatori) giustifica, in base ai criteri di proporzionalità, la limitazione dell'onere informativo alle sole imprese che nei servizi postali realizzano un livello di fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro pari a quello previsto per la qualificazione come grande impresa.⁷⁰

di lavoro previsti dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva di lavoro di riferimento" e l'art. 11, comma 1, lett. b), del regolamento approvato con delibera n. 129/15/CONS : " *Il soggetto titolare di un'autorizzazione generale è tenuto al rispetto dei seguenti obblighi essenziali di carattere generale: b) essere in regola con le disposizioni in materia di condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento vigenti nel settore postale*";

⁷⁰ Definizione delle classi dimensionali delle imprese indicata nella raccomandazione CE/2003/361.

Domanda 4): Si condivide la proposta di imporre agli operatori con fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro l'obbligo di trasmettere ogni sei mesi all'Autorità una dichiarazione sul rispetto delle condizioni di lavoro, nei confronti di tutte le persone coinvolte nella fornitura del servizio e a qualsiasi livello dell'organizzazione di rete?

Domanda 5): Si condivide la proposta di imporre agli operatori con fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro l'obbligo di trasmettere all'Autorità gli schemi tipo di contratto utilizzati nei confronti del personale appartenente alle varie categorie e di provvedere all'eventuale aggiornamento ogni sei mesi?

Le osservazioni degli operatori alla domanda 4

O.35.PI e **A.RE.L.** condividono la proposta dell'Autorità. **PI** osserva che la vigilanza sul rispetto dell'obbligo vigente, per tutti gli operatori postali, di applicare i contratti collettivi di lavoro di riferimento di settore è ostacolata proprio dall'utilizzo di subcontratti, spesso a catena, e dalla estrema parcellizzazione nella fase di consegna. Per questa ragione, la Società ritiene corretta l'analisi effettuata dall'Autorità e, in particolare, l'aver posto in evidenza che le irregolarità nell'ambito delle condizioni di lavoro determinano un grave danno all'equilibrato sviluppo della concorrenza nel settore postale. Tuttavia, quanto al merito della misura, **PI** ritiene che la dichiarazione debba riguardare solo i dipendenti diretti dell'operatore soggetto all'obbligo e non anche i soggetti terzi che prestano servizio per il medesimo operatore in quanto ritiene di dubbia legittimità l'imposizione di un obbligo dichiaratorio "in nome e per conto" di soggetti terzi, giuridicamente autonomi, in assenza di uno specifico potere di rappresentanza di tali soggetti. Va tenuto conto, poi, che nel caso in cui un fornitore collabori con più operatori postali, dovrebbe essere stabilito su quale di essi grava l'obbligo dichiarativo. In alternativa, **PI** propone di imporre l'obbligo per gli operatori: i) di dare evidenza della formale richiesta – verso tutti i soggetti che partecipano alla fornitura del servizio – del rispetto degli obblighi in materia di condizioni di lavoro e ii) di fornire informazioni sul numero di lavoratori autonomi e di lavoratori dipendenti impiegati nell'attività di recapito, così da consentire la rilevazione di eventuali situazioni potenzialmente anomale. A parere di **PI** tale dichiarazione dovrebbe essere resa all'Autorità con periodicità annuale da tutti gli operatori con fatturato superiore a 10 milioni di euro all'anno.

O.36.AIT, BRT ed **AICAI**, invece, non condividono la proposta. **AICAI** la ritiene giuridicamente infondata, mentre **AIT** ritiene che sia al di fuori dei poteri di *enforcement* dell'Autorità. Secondo **AIT**, l'Autorità non avrebbe il potere di svolgere ispezioni presso le sedi degli operatori per accertare eventuali violazioni del CCNL o dei requisiti generali in merito alle condizioni lavoro, in quanto tali attività sono di competenza del Ministero

del Lavoro. A parere dell'operatore, l'Autorità avrebbe solo la possibilità di verificare il rispetto del “*level playing field*”, compito che potrebbe assolvere controllando la tipologia di CCNL utilizzato dagli operatori e dai loro fornitori, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 18-bis del d.lgs. 261/1999. **AIT**, al riguardo, dichiara che i termini e le condizioni dei rapporti di lavoro con i propri dipendenti sono regolati dal contratto collettivo di lavoro del settore logistica e trasporto, che assicura il pieno rispetto del principio del “*level playing field*”. **AIT** ritiene necessario il pieno rispetto di tutte le leggi e regole in materia di lavoro e il medesimo rispetto lo chiede anche ai propri fornitori.

O.37.AICAI precisa che il corriere aereo non può controllare i dipendenti dei propri fornitori, se non limitatamente a specifiche disposizioni come quelle relative alla regolarità contributiva/retributiva.

O.38.AIT sostiene che i DSP non sono coordinati e diretti da **AIT**, ma che sono soggetti privati pienamente autonomi nelle loro decisioni commerciali.

O.39.AICAI e **AIT** ritengono che non sia esplicitato lo scopo regolatorio dell'obbligo.

Le osservazioni degli operatori alla domanda 5

O.40.A.RE.L. condivide la proposta mentre **PI** la ritiene condivisibile solo se limita al personale dipendente di ciascun operatore.

O.41.BRT, AICAI e AIT non condividono la proposta. **BRT** ritiene che tale obbligo sia eccessivo, sproporzionato e privo di una base normativa. **AICAI** osserva quanto segue: primo, i corrieri non possono avere i contratti del personale delle imprese terze fornitrici di servizi; secondo, il contratto da applicare e le singole condizioni previste negli schemi di contratto possono essere eventualmente oggetto di negoziazione tra le parti sociali; terzo, la proposta non ha una base normativa chiara (non può essere ricondotta alla previsione dell'art. 18 bis del d.lgs. 261/1999) e che lo scopo regolatorio non è chiaro. **AIT** ribadisce che i DSP sono soggetti privati che mantengono piena autonomia nelle loro decisioni commerciali e che Agcom non ha il potere di svolgere ispezioni presso le sedi di lavoro e accertare eventuali violazioni del CCNL o dei requisiti generali in merito alle condizioni lavoro essendo tali attività istituzionali proprie del Ministero del Lavoro, la cui attuazione è rimessa alla vigilanza degli Ispettorati Territoriali del Lavoro.

O.42. Quanto al perimetro dei soggetti coinvolti, **PI** propone di estendere l'obbligo a tutti gli operatori con fatturato superiore a 10 mln/€ così poter acquisire direttamente le dichiarazioni in esame da parte delle principali imprese facenti parte del *network* degli operatori di maggiori dimensioni.

O.43. Sulla periodicità della trasmissione e sulla soglia di fatturato, PI propone una periodicità annuale.

Le valutazioni dell'Autorità alle domande 4 e 5

V.45. L'Autorità ribadisce che, come già esposto in altre occasioni, è necessario un costante e puntuale monitoraggio di tutte le dinamiche interne al mercato di consegna dei pacchi, in particolare dei fattori che maggiormente incidono sulla capacità competitiva degli operatori, tra i quali le tipologie e le condizioni contrattuali di lavoro applicate. Il fattore lavoro è fondamentale nel settore postale e il relativo costo ha un rilievo decisivo se solo si pensa alla possibilità di alterare il gioco concorrenziale attraverso l'applicazione da parte di alcuni operatori di contrattazioni differenziate e non omogenee rispetto a quelle ordinariamente e storicamente applicate nel settore.

V.46. Alle fattispecie contrattuali da utilizzare si affianca il tema fondamentale del rispetto delle condizioni di lavoro previste sia dalla legislazione nazionale sia dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento vigenti nel settore postale; esso rappresenta, infatti, un requisito per il rilascio e un obbligo da rispettare nell'esercizio dell'attività.

V.47. Tanto premesso, fermo restando che i poteri di vigilanza sull'effettivo e concreto rispetto delle condizioni di lavoro spettano al Ministero del lavoro e alle sue articolazioni periferiche, è compito dell'Autorità verificare a monte, al fine di salvaguardare lo sviluppo concorrenziale del settore, che sia soddisfatto quantomeno il presupposto fondamentale, vale a dire l'applicazione da parte dell'operatore al proprio personale di un contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento vigente nel settore postale. Al di là dell'ipotesi di utilizzo di tipologie di contrattazione chiaramente inadeguate, perché sicuramente non afferenti in alcun modo al settore postale, l'ulteriore problema di inquadramento che si può manifestare riguarda le imprese attive anche in settori contigui o che prevedono cicli di lavorazione, e conseguentemente mansioni del personale, nettamente differenziate.

V.48. Per rendere efficace tale verifica è necessario che sia specificato, anche attraverso l'interlocuzione con tutti i soggetti interessati e nelle sedi appropriate, il parametro di riferimento, vale a dire che sia individuata, attraverso l'esame delle condizioni previste, la categoria dei contratti che possano considerarsi "di riferimento" e afferenti "al settore postale".

V.49. La necessità di disporre di strumenti che consentano di vigilare efficacemente sulle condizioni di lavoro, esigenza che riguarda tutti i paesi UE, si dimostra ancor più

evidente in un mercato, quale quello nazionale, caratterizzato dalla frammentazione e dal largo utilizzo di varie forme di esternalizzazione, compresi i subcontratti “a cascata”.

V.50. Le norme⁷¹ che prevedono l’obbligo per i fornitori dei servizi postali di rispettare le condizioni di lavoro non pongono limiti o condizioni, anzi sono formulate in modo onnicomprensivo e con riferimento allo svolgimento del servizio. L’obbligo ha, quindi, valenza generale e si applica a tutte le fasi del servizio e a tutte le persone coinvolte nella fornitura dello stesso (sempre secondo la dizione utilizzata nel Regolamento UE 2018/644).

V.51. L’ambito di applicazione dell’obbligo in esame, ed è questo l’aspetto che potrebbe introdurre un elemento di distorsione della concorrenza, non può variare ed essere più o meno gravoso, a seconda del modello organizzativo scelto dall’operatore. Vi sarebbe altrimenti un’evidente sperequazione tra gli operatori che, ad esempio, garantiscono l’adempimento di tale obbligo in tutti i livelli delle catene di subappalto (imponendo ai subfornitori di assicurare il rispetto di tale obbligo) o nelle esternalizzazioni in qualunque forma realizzata e nei confronti di tutte le persone coinvolte nella fornitura del servizio (lavoratori a tempo pieno, a tempo parziale, temporanei e autonomi) e chi, invece, ritiene di poter circoscrivere l’ambito di applicazione di questo obbligo solo, ad esempio, ad alcune categorie di personale o entro un certo livello della catena dei contratti.

V.52. A tale proposito risultano di notevole importanza le due iniziative che vedono coinvolte Amazon Italia Transport e Amazon Italia Logistica: la firma del protocollo di relazioni industriali sottoscritto con i sindacati di categoria e la ratifica di un accordo di secondo livello con le aziende aderenti ad Assoespressi.

V.53. La prima iniziativa riguarda il protocollo di relazioni industriali siglato dalle società “Amazon Italia Logistica S.r.l.” e “Amazon Italia Transport S.r.l.”, assistite da Confrtrasporto, con le rappresentanze sindacali di categoria, Filt Cgil, Fit Cisl, Uil Trasporti, alla presenza del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali che, fra le altre cose, sancisce l’impegno delle parti a *“verificare la corretta applicazione del CCNL, in ragione delle reali attività svolte, per accertare trattamenti economici e normativi, coerenti per tutte le lavoratrici e i lavoratori Amazon, inclusi le lavoratrici e i lavoratori*

⁷¹ Si veda l’ art. 18-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 261 del 1999: *“I soggetti esercenti i servizi postali di cui all’articolo 3, commi 11, 5 e 6, sono tenuti al rispetto degli obblighi in materia di condizioni di lavoro previsti dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva di lavoro di riferimento”* e l’art. 11, comma 1, lett. b), del regolamento approvato con delibera n. 129/15/CONS : *“ Il soggetto titolare di un’autorizzazione generale è tenuto al rispetto dei seguenti obblighi essenziali di carattere generale: b) essere in regola con le disposizioni in materia di condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento vigenti nel settore postale”;*

*in somministrazione in missione presso Amazon, che operano all'interno della disciplina prevista dal medesimo CCNL; confrontarsi su eventuali vertenze riguardo l'interpretazione e/o la corretta applicazione del CCNL, secondo modalità e procedure stabilite dalle parti stesse; prevedere modalità di composizione di eventuali controversie, perseguendo l'instaurazione di corrette relazioni sindacali,[...]; favorire il confronto con le RSA, assistite dalle Organizzazioni Sindacali stipulanti il CCNL Logistica Trasporto Merci e Spedizione competenti territorialmente”.*⁷²

V.54. La seconda iniziativa è inerente, invece, alla ratifica di un accordo di secondo livello nazionale, per le aziende aderenti ad Assoespressi che operano nella distribuzione ultimo miglio per Amazon Italia Transport. Tale accordo, fra le altre cose, conferma l'applicazione del CCNL Logistica, trasporto Merci e Spedizioni del 2021 e prevede l'uniformità dei trattamenti economici e contrattuali del personale delle aziende aderenti ad Assoespressi che operano nella distribuzione dell'ultimo miglio per Amazon Italia Transport.⁷³

V.55. Si tratta, dunque, di iniziative che sanciscono a tutti i livelli l'importanza della materia per l'intero settore e si inseriscono nel quadro di interventi dei Ministeri competenti, ripetutamente auspicati dall'Autorità.

V.56. Alla luce di queste considerazioni, l'Autorità ritiene giustificato imporre agli operatori principali, o fornitori del servizio secondo la dizione del regolamento, un onere informativo che non si traduce in un obbligo di garanzia generalizzato rispetto all'altrui comportamento, ma in uno specifico obbligo di controllo, peraltro minimale, connaturato all'ordinaria diligenza organizzativa che deve essere assicurata dal soggetto di vertice che gestisce la rete. Deve essere assicurato il rispetto delle norme essenziali applicabili al settore postale e della legittimità dell'esercizio dell'attività postale da parte dei soggetti che svolgono una prestazione a favore del ciclo produttivo, vale a dire del servizio nel suo complesso, del fornitore principale. L'operatore principale non può creare una rete inserendovi negligenemente soggetti non in regola con le prescrizioni in materia di condizioni di lavoro⁷⁴.

⁷² Si veda il Comunicato del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali disponibile all'indirizzo: <https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Lavoro-sottoscritto-al-MLPS-protocollo-per-la-definizione-di-un-sistema-condiviso-di-relazioni-industriali-tra-Amazon-OOSS.aspx>

⁷³ Si veda il Comunicato del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali disponibile all'indirizzo: <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Distribuzione-ultimo-miglio-ratificata-l-ipotesi-di-accordo-del-23-novembre-2021.aspx>

⁷⁴ Sulla natura commissiva della condotta dell'operatore principale che crea una rete per svolgere il servizio inserendovi negligenemente soggetti non in regola con le prescrizioni della normativa di settore, Tar Lazio, sentenza n. 2652 del 7 marzo 2022

V.57. E' un obbligo di vigilanza (si ripete, minimale perché relativo alle condizioni per svolgere legittimamente il servizio) che viene assolto attraverso la trasmissione all'Autorità di una dichiarazione sul rispetto delle condizioni di lavoro, nei confronti di tutte le persone coinvolte nella fornitura del servizio (lavoratori a tempo pieno, a tempo parziale, temporanei e autonomi) e a qualsiasi livello fino alla fase conclusiva della consegna nonché attraverso la trasmissione all'Autorità degli schemi contrattuali utilizzati nei confronti del personale appartenente alle varie categorie.

V.58. Come già osservato nell'*Interim report*, la posizione di BRT sull'obbligo relativo alle condizioni di lavoro è frutto di una lettura non corretta della pronuncia della Corte di giustizia (la già citata sentenza del 31 maggio 2018) e delle chiare pronunce del nostro giudice nazionale (Tar Lazio, Sezione prima, 9 ottobre 2019, n. 11664). Si rammenta che l'obbligo in parola – *“essere in regola con le disposizioni in materia di condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento vigenti nel settore postale”* – è previsto dal regolamento approvato con delibera n. 129/15/CONS. Questo obbligo, nonché gli altri a cui è soggetto il titolare dell'autorizzazione, sono stati contestati perché ritenuti gravemente sproporzionati ed in aperto conflitto con le norme della direttiva. Le successive vicende giurisdizionali hanno dimostrato l'infondatezza di questa tesi e le motivazioni possono essere apprezzate leggendo in modo compiuto le decisioni più sopra citate. Sul punto specifico in discussione, le condizioni di lavoro, è importante considerare attentamente le valutazioni dell'Avvocato generale nelle Cause riunite C-259/16 e C-260/16, integralmente richiamate nella sentenza. L'Avvocato generale afferma che *“non si ravvisa alcuna sproporzione negli obblighi [compreso ovviamente quello di cui discute]”* previsti dal regolamento sui titoli abilitativi perché *“i suesposti obblighi sono adeguati e non eccessivamente gravosi, ai fini della fornitura del servizio postale in un contesto che unisce la libertà d'impresa degli operatori e la soggezione ad alcune regole minime di un funzionamento ordinato, sotto la vigilanza delle autorità pubbliche cui tale servizio è affidato”*

V.59. Per quanto riguarda le osservazioni mosse da AICAI si ribadisce quanto già indicato nel documento di consultazione laddove viene richiamato il tema fondamentale della vigilanza sulle condizioni di lavoro applicate e sull'individuazione degli operatori che applicano contratti collettivi di comodo o sicuramente non riferibili al settore postale. In un settore, infatti, in cui il costo del lavoro è decisivo, i comportamenti elusivi di questi obblighi incidono in modo diretto e rilevante sulle dinamiche concorrenziali, alterando quel *“level playing field”* che dovrebbe, invece, essere preservato da comportamenti distorsivi. Inoltre, l'utilizzo di subcontratti, spesso a catena, fino ad una parcellizzazione estrema nella fase della consegna e il ricorso all'esternalizzazione, rendono poco trasparente, oltre all'organizzazione della rete, anche le modalità di gestione del fattore

lavoro e richiedono necessariamente l'adozione di misure che garantiscano efficacemente il rispetto delle condizioni di lavoro anche attraverso un innalzamento del livello di sorveglianza.

V.60. Non appare all'Autorità gravoso l'onere di trasmettere gli schemi contrattuali utilizzati con i propri fornitori e subfornitori tenuto conto che tutti gli operatori dotati di titolo abilitativo, in base a quanto previsto sia dalla normativa nazionale sia dalla regolamentazione, già devono essere in possesso di tale documentazione, inclusa peraltro nelle dichiarazioni e nella documentazione fornita al Ministero in fase di richiesta del titolo abilitativo.

V.61. Riguardo alle osservazioni di PI relative ai soggetti interessati dagli obblighi, l'Autorità ritiene ammissibile estendere gli obblighi alle medie e grandi imprese così come definite nella Raccomandazione della Commissione Europea del 6 maggio 2003 relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese vale a dire a quelle che occupano almeno 50 persone e realizzano un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo superiore a 10 milioni di euro.

V.62. Peraltro, la soglia minima dei 50 addetti è anche quella prevista dall'art. 4, comma 6 del Regolamento UE 2018/644, appare, dunque, ragionevole utilizzare un parametro che sia in linea con quanto previsto dalla regolamentazione comunitaria.

V.63. Infine, con riferimento alla frequenza di trasmissione delle dichiarazioni e degli schemi contrattuali, l'Autorità ritiene di modificare la proposta sottoposta a consultazione, prevedendone una periodicità annuale.

V.64. Tutto ciò considerato, l'Autorità conferma gli obblighi sottoposti a consultazione di trasmettere: i) una dichiarazione sul rispetto delle condizioni di lavoro, nei confronti di tutte le persone coinvolte nella fornitura del servizio e a qualsiasi livello dell'organizzazione di rete e ii) gli schemi tipo di contratto utilizzati nei confronti del personale appartenente alle varie categorie. Tali obblighi sussistono in capo a tutti gli operatori forniti di titolo abilitativo che occupano, in attività postali, almeno 50 addetti e realizzano un fatturato annuo, relativo ad attività rientranti nei servizi postali, superiore a 10 milioni di euro. Le informazioni dovranno essere trasmesse con cadenza annuale.

4.4 Potere di mercato di Amazon

133. Dall'analisi svolta è emerso che la duplice natura di venditore *on-line* e operatore di consegna conferisce ad Amazon un vantaggio competitivo nei confronti degli altri operatori di consegna.

134. Per una maggiore sorveglianza regolamentare e per vigilare sull'esistenza di potenziali comportamenti distorsivi l'Autorità deve disporre:

- a. delle condizioni economiche stabilite all'interno del *bundle* "Amazon logistica" per la fornitura dei servizi di consegna;
- b. delle condizioni economiche di consegna interne, cioè delle condizioni economiche praticate da AIT per le consegne di Amazon in proprio e delle condizioni economiche di consegna esterne, cioè le condizioni economiche che Amazon contratta quando le affida agli altri operatori.

Domanda 6): Si condivide la proposta di imporre ad Amazon di trasmettere all'Autorità con cadenza annuale:

- le condizioni economiche stabilite all'interno del *bundle* "Amazon logistica" per la fornitura dei servizi di consegna;

- le condizioni economiche di consegna interne, cioè le condizioni economiche praticate da AIT per le consegne di Amazon in proprio;

- le condizioni economiche di consegna esterne, cioè le condizioni economiche che Amazon contratta quando le affida agli altri operatori.

Le osservazioni degli operatori

O.44.A.RE.L. condivide la proposta.

O.45.AIT ribadisce che l'integrazione verticale non incide negativamente sulla concorrenza; inoltre, secondo **AIT** non sarebbe ravvisabile alcuna necessità di intervenire con l'imposizione di obblighi asimmetrici in quanto Amazon non ha alcun incentivo, né la capacità, di porre in essere condotte escludenti; infine, i costi applicati nei rapporti infra-gruppo non sono comparabili alle tariffe applicate dai vettori in quanto sono determinati sulla base delle spese operative della Società. Secondo **AIT** nello schema di provvedimento non è chiaro in che modo Amazon potrebbe realizzare il "potenziale comportamento distorsivo" e su che basi sia possibile introdurre gli obblighi asimmetrici proposti.

O.46.PI chiede conferma del fatto che eventuali obblighi specifici a carico di Amazon sono da ritenersi aggiuntivi e non sostitutivi rispetto a quelli proposti in capo a

tutti gli operatori di servizi di consegna dei pacchi. Inoltre, **PI** osserva che l'obbligo informativo a carico di Amazon relativo alle *“condizioni economiche di consegna esterne, cioè le condizioni economiche che Amazon contratta quando le affida agli altri operatori”* sembrerebbe essere assimilabile all'obbligo imposto in capo a tutti gli operatori di *“trasmettere periodicamente all'Autorità i contratti che regolano i rapporti tra le imprese che costituiscono la rete”*. Pertanto, **PI** chiede di specificare meglio il contenuto degli obblighi a carico di Amazon e le differenze rispetto agli obblighi a carico di tutti gli operatori. Inoltre, tenuto conto della peculiare posizione di Amazon derivante dall'integrazione verticale, del tasso di crescita e dell'elevata dinamicità di Amazon in termini di offerta e di rafforzamento dell'organizzazione sul territorio, **PI** propone di stabilire a carico di Amazon una frequenza maggiore (auspicabilmente semestrale) per l'obbligo di trasmissione delle informazioni (sia gli obblighi specifici, sia quelli previsti per la generalità degli operatori). Infine, **PI** propone di introdurre per Amazon l'obbligo della trasmissione periodica anche all'Autorità delle informazioni che l'operatore è già tenuto a comunicare al MISE (garantendone l'aggiornamento) in conseguenza degli obblighi derivanti dalla titolarità del titolo autorizzatorio per la fornitura di servizi postali.

Le valutazioni dell'Autorità

V.65. Quanto all'osservazione di AIT circa la non necessità di imporre obblighi asimmetrici in capo ad Amazon in quanto la Società non ha incentivi né capacità di porre in essere condotte escludenti si osserva quanto segue.

V.66. Il citato provvedimento dell'*Antitrust* ha evidenziato la capacità di Amazon, in virtù della sua natura di piattaforma verticalmente integrata nelle attività di logistica, tra cui quelle di consegna (denominate attività di “logistica distributiva” nel provvedimento *antitrust*) e della dominanza nel mercato dell'intermediazione *e-commerce*, di porre in essere condotte escludenti nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi per l'*e-commerce* B2C. Gli obblighi posti in capo ad Amazon da parte dell'AGCM con il provvedimento citato sono finalizzati ad eliminare le distorsioni competitive e a ripristinare un'equa concorrenza, *inter alia*, proprio nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi per l'*e-commerce* B2C. Dunque, la presenza di una piattaforma *e-commerce* dominante verticalmente integrata giustifica l'esigenza di una maggiore sorveglianza regolamentare, come evidenziato dall'Autorità nel documento sottoposto a consultazione. L'imposizione di misure comportamentali da parte di AGCM non esclude che l'Autorità, in un'ottica *ex-ante*, al fine di monitorare l'evoluzione futura del mercato, possa imporre obblighi informativi che riguardano le condizioni economiche e che sono dunque differenti da quelli imposti dall'*Antitrust*.

V.67. Sugli obblighi proposti dall’Autorità nel documento sottoposto a consultazione va specificato che essi sono, più che asimmetrici, obblighi informativi aggiuntivi rispetto a quelli imposti a tutti gli operatori del mercato. L’esigenza di imporre obblighi informativi aggiuntivi trova ragione d’essere nella natura di piattaforma *e-commerce* verticalmente integrata che agisce nel mercato dei servizi di consegna per l’*e-commerce* sia dal lato dell’offerta (come fornitore di servizi mediante la propria rete) sia da quello della domanda (come acquirente di servizi presso i fornitori-terzi) e, in entrambi i casi, è in grado di esercitare un notevole potere economico in virtù dei volumi di beni venduti sulla piattaforma.

V.68. L’Autorità, dunque, ritiene opportuno confermare gli obblighi in capo ad Amazon di trasmissione, con cadenza annuale, delle informazioni relative a: i) le condizioni economiche di fornitura dei servizi di consegna ai *retailer* della piattaforma stabilite all’interno del *bundle* “Amazon logistica”, ii) le condizioni economiche negoziate con i DSP per le consegne che Amazon effettua in proprio (c.d. “condizioni economiche di consegna interne”); iii) le condizioni economiche negoziate con gli altri operatori di consegna per le consegne che affida ad operatori terzi (c.d. “condizioni economiche di consegna esterne”).

V.69. Relativamente all’osservazione di AIT circa il fatto che i costi applicati nei rapporti infra-gruppo non sarebbero comparabili alle tariffe applicate dai vettori in quanto sono determinati sulla base delle spese operative della Società, si osserva che lo scopo di tali obblighi informativi (punti ii e iii) è proprio quello di comparare il costo interno sostenuto da Amazon per effettuare la consegna in proprio mediante la rete dei DSP con il prezzo che Amazon corrisponde agli operatori di consegna quando acquista servizi di consegna dai fornitori terzi.

V.70. Infine, alla luce di quanto specificato e in base al principio di proporzionalità non si ritengono ammissibili le proposte di PI di stabilire in capo ad Amazon obblighi ulteriori rispetto a quelli proposti nel documento sottoposto a consultazione e prevedere una maggiore frequenza di trasmissione delle informazioni.

Tutto ciò premesso e considerato;

UDITA la relazione del Commissario Antonello Giacomelli, relatore ai sensi dell’articolo 31 del “*Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità*”;

DELIBERA

Art. 1

Obblighi informativi generali

1. I soggetti abilitati, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. *m*), dell'Allegato A alla delibera n. 129/15/CONS, per la fornitura al pubblico di servizi per la consegna di pacchi postali che occupano, in attività postali, almeno 50 addetti ed hanno realizzato, per almeno tre anni consecutivi, un fatturato annuo relativo ad attività rientranti nel perimetro dei servizi postali, così come definiti dall'art. 1, comma 2, lett. *a*), del d. lgs. 22 luglio 1999, n. 261 superiore a 10 milioni di euro, trasmettono, con cadenza annuale, all'Autorità le informazioni di cui ai commi successivi.
2. Gli operatori di cui al comma 1 trasmettono all'Autorità le informazioni relative alle condizioni economiche dei servizi offerti al pubblico, già oggetto di obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. *d*) ed *e*) dell'Allegato A alla delibera n. 413/14/CONS. Gli operatori trasmettono, inoltre, le condizioni economiche di riferimento (prezzi medi) per i seguenti *cluster* di clienti *business* individuati sulla base del fatturato annuo:
 - oltre 1 milione di euro di fatturato annuo
 - 250 mila euro < fatturato annuo < 1 milione di euro
 - 50 mila euro < fatturato annuo < 250 mila euro
 - 5 mila euro < fatturato annuo < 50 mila euro
3. Gli operatori di cui al comma 1 trasmettono all'Autorità i contratti vigenti che regolano i rapporti commerciali con le imprese di settore, direttamente contrattualizzate, che concorrono a fornire il servizio postale.
4. Gli operatori di cui al comma 1 trasmettono all'Autorità una dichiarazione sul rispetto delle condizioni di lavoro, nei confronti di tutte le persone coinvolte nella fornitura del servizio e a qualsiasi livello dell'organizzazione di rete.
5. Gli operatori di cui al comma 1 trasmettono all'Autorità gli schemi tipo di contratto utilizzati nei confronti del personale appartenente alle diverse categorie ad ogni livello organizzativo.

Art. 2

Obblighi informativi specifici in capo ad Amazon

1. In aggiunta alle informazioni di cui all'art. 1, Amazon trasmette all'Autorità le seguenti informazioni:

- a. il prezzo medio praticato ai *retailer* che aderiscono al programma di Logistica di Amazon (c.d. “FBA”) per il servizio di consegna;
- b. il prezzo medio unitario corrisposto ai DSP per il servizio di consegna;
- c. il prezzo medio unitario corrisposto agli altri operatori di consegna per il servizio di consegna.

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

Roma, 31 marzo 2022

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonello Giacomelli

Per attestazione conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE
Giulietta Gamba