

Regolazione e concorrenza nei mercati postali nell'era digitale

a cura di

Alfredo Macchiati, Antonio Perrucci e Vincenzo Visco Comandini

Il paper è il risultato del lavoro di un gruppo di studio e ricerca costituito nell'ambito del Laboratorio sull'Ecosistema Digitale di Astrid, diretto da Antonio Perrucci. La ricerca è stata curata da Alfredo Macchiati, Antonio Perrucci e Vincenzo Visco Comandini, con il contributo di Roberto Alimonti, Alberta Corona e Claudio Lorenzi.

Si ringraziano Eugenio Bruti Liberati e Gilberto Nava per i commenti alla prima stesura del paper.

Ai lavori del gruppo hanno inoltre partecipato: Emanuel Bonanni, Marco Carenini, Valterio Castelli, Gaia Colombo, Claudio De Vincenti, Federico Fiaschi, Silvia Giannone, Alessandro Lega, Mario Libertini, Francesca Loffari, Bianca Maria Martinelli, Leonardo Mautino, Alessandra Miraglia, Renato Peditto, Andrea Pezzoli, Marzia Picciano, Francesco Russo e Luigi Stammati.

La responsabilità di quanto sostenuto nel paper è tuttavia esclusivamente di Astrid e dei curatori che lo hanno redatto.

Indice

Introduzione e principali conclusioni	3
Capitolo 1 – Il quadro normativo.....	6
1.1. La cornice giuridica europea	6
1.2. L’Autorità nazionale di regolazione di fronte alla sfida della liberalizzazione: una sintetica rappresentazione delle principali decisioni	13
Capitolo 2 – La dinamica recente: evidenze empiriche e interpretazioni.....	17
2.1. Introduzione.....	17
2.2. L’ <i>e-substitution</i> nei mercati delle corrispondenze.....	17
2.3. Le quote di mercato nei servizi di corrispondenza	22
2.4. I mercati dei pacchi.....	24
2.5. Interpretando gli andamenti (I): una evoluzione verso il monopolio naturale nel mercato della corrispondenza?.....	26
2.6. Interpretando gli andamenti (II): la concorrenza nel mercato dei servizi ordinari di corrispondenza è distruttiva?	28
Capitolo 3 - Quale regolazione per i mercati postali?	30
3.1. Il perimetro della regolazione e i profili istituzionali	30
3.2. La regolamentazione internazionale: il ruolo dell’UPU	31
3.3. L’accesso alla rete e all’infrastruttura del FSU.....	33
3.4. Il Servizio Universale	39
3.5. Il tema dei titoli abilitativi e cenni sulla tutela del consumatore	43
3.6. Un (improbabile) mutamento di scenario: il <i>greenfield approach</i>	46
Capitolo 4 – I mercati postali: riflessi concorrenziali tra consolidamento e crescita dell’ <i>e-commerce</i>	48
4.1. Introduzione.....	48
4.2. Verso un più ampio mercato rilevante dal punto di vista merceologico? Il tema della sostituibilità tra servizi tradizionali e online in un recente caso (ancora nei Paesi Bassi)	48
4.3. Le possibili implicazioni dell’ <i>e-commerce</i> sugli equilibri concorrenziali e l’abuso di dipendenza economica nel settore postale	51
4.4. Il processo di consolidamento in corso.....	54
APPENDICE 1 - La funzione di costo medio nei servizi di corrispondenza ordinaria multipla in presenza di <i>e-substitution</i>	58
APPENDICE 2 - La natura multiversante del mercato dei servizi postali.....	60
APPENDICE 3 - Contributi di: Amazon, Assopostale e UPS	62

Introduzione e principali conclusioni

Il presente rapporto rappresenta il risultato dell'attività di un gruppo di lavoro che ha esaminato la struttura dei principali mercati postali (corrispondenza e pacchi) e la loro recente evoluzione. Un'evoluzione fortemente incisa, come è noto, dalla trasformazione digitale e che quindi chiama in causa le politiche pubbliche per quanto riguarda la sostenibilità delle attività tradizionali, le forme della regolazione economica e la tutela della concorrenza.

Anche se la trasformazione digitale non può considerarsi una prerogativa dei mercati postali, né si può ritenere che questo processo abbia concluso di esercitare i suoi effetti sulla loro struttura e le connesse dinamiche competitive, l'impatto che sta producendo nei mercati postali è profondo e si innesta su un *trend* chiaramente consolidato: da un lato, il declino progressivo dei servizi di corrispondenza; dall'altro, la crescita impetuosa del mercato dei pacchi. Queste tendenze sollevano un quesito circa l'adeguatezza delle «cassette degli attrezzi» dei regolatori e delle autorità della concorrenza per interpretare i fatti e, soprattutto, per indirizzare gli operatori verso stabili equilibri di mercato, nel rispetto della concorrenza e della tutela dell'utenza.

Abbiamo ritenuto utile richiamare inizialmente il quadro normativo comunitario e italiano, e descriverne la sua recente evoluzione. A tal fine, nel primo capitolo si ricostruisce l'evoluzione della regolamentazione settoriale (le diverse versioni della Direttiva Servizi Postali che attuano comunque un'armonizzazione minima), e si evidenzia il valore delle sentenze interpretative della Corte di Giustizia su specifici temi. Un paragrafo è dedicato agli interventi dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom), per come si sono venuti sviluppando dal momento in cui essa ha assunto le competenze anche in materia postale.

Nel secondo capitolo, viene esaminata la *performance* dei diversi segmenti del mercato italiano nel periodo 2013-2018, attraverso una metodologia ed un livello di dettaglio merceologico originali, influenzate dall'*e-substitution* nel mercato della corrispondenza e dall'*e-commerce* nel mercato dei pacchi. Più in generale, viene osservato come il ruolo crescente di Internet e delle piattaforme digitali – già rilevante nel decennio passato – stia ora accelerando le opposte dinamiche dei due mercati, in una prospettiva di progressiva marginalizzazione del settore della corrispondenza, tuttavia meno evidente con riferimento ai segmenti business e pubblica amministrazione.

I più recenti processi di trasformazione degli assetti di mercato sollevano interessanti quesiti sull'evoluzione tendenziale del mercato della corrispondenza. In particolare, non si può escludere a priori un «ritorno» al monopolio naturale e che i processi concorrenziali abbiano fin qui determinato una riduzione dei prezzi (di cui tuttavia hanno beneficiato soltanto i grandi clienti business) e generato seri problemi di sostenibilità economica per le imprese del settore.

Nel terzo capitolo, alla luce delle evidenze acquisite, ed in particolare di una tendenza alla concentrazione dei mercati della corrispondenza fino a forme di quasi

monopolio, ci si interroga sull'efficacia del vigente quadro normativo, di derivazione comunitaria.

Per le strategie aziendali, oltre che per l'impatto sugli utenti finali, un ruolo tutt'altro che secondario assume il tema del Servizio Universale (SU), considerate le caratteristiche di universalità ed essenzialità che i servizi di corrispondenza – almeno in parte – continuano a mantenere. L'esperienza in materia di SU, con riguardo ai suoi contenuti, alla concreta disciplina attuata negli Stati membri dell'Unione europea, ai meccanismi di finanziamento del relativo costo, viene rappresentata nel capitolo quarto. Ne risulta, tra l'altro, un quadro indubbiamente frammentato, che va nella direzione opposta a quella di un mercato europeo effettivamente integrato ed armonizzato.

Resta tuttavia ancora da valutare se e come ridefinire il perimetro, i contenuti e le modalità di finanziamento del SU. Sono diversi gli aspetti di cui tenere conto in tal senso. In primis, la necessità di mettere a confronto le esigenze dei consumatori finali con quanto invece viene offerto dagli operatori, al fine di identificare eventuali fallimenti di mercato, e quindi derivare il perimetro del SU. In questo senso, una robusta analisi economica, basata sulla rilevazione delle preferenze degli utenti, dovrebbe costituire la base necessaria di qualsiasi intervento, che altrimenti resta affidato all'esito della pressione degli interessi costituiti. Questo dovrebbe essere il modo per valutare se e come rivedere i servizi inclusi tuttora nel perimetro (ad esempio in termini di frequenza del servizio, piuttosto che l'inclusione o meno della consegna pacchi e con quali caratteristiche).

Le modalità di finanziamento del SU, la progressiva diversificazione dei servizi offerti dagli operatori postali investiti anche del SU, impongono un ripensamento del perimetro su cui calcolare il costo netto da parte dell'Autorità e, quindi, dei criteri quantitativi da adottare per la valutazione dell'iniquità dell'onere finanziario del SU dal punto di vista del Fornitore del Servizio Universale (FSU). Su questo tema iniziano ad emergere nuovi interessanti contributi che traggono ispirazione dall'esperienza del Regno Unito.

Peraltro, il tema del SU – per quanto di grande rilievo – non è l'unico che rimette in discussione l'impianto della regolazione postale, che resta in larga parte basata sulla Direttiva del 1997, considerata la relativa portata delle modifiche introdotte nel 2008. Il quadro regolamentare in materia di disciplina dell'accesso alla rete e agli elementi della infrastruttura dell'*incumbent*, della tutela del consumatore, dei titoli abilitativi, sono quindi esaminati nel terzo capitolo.

Per perseguire l'obiettivo dell'adeguamento della regolazione al contesto di mercato, si immaginano due possibili percorsi: (i) una sua evoluzione, adeguando le norme ai mutamenti in atto, sulla scorta anche dei pronunciamenti della Corte di Giustizia; (ii) una revisione più profonda, anche se poco probabile, il cosiddetto *greenfield approach*, da conseguire mediante un processo a stadi.

Da ultimo, nel capitolo quarto, vengono esaminati i profili di tutela della concorrenza, in particolare l'evoluzione dei mercati, la definizione del mercato rilevante e il problema della sostituibilità tra servizi postali tradizionali e servizi online. Di recente le autorità della concorrenza hanno rivolto particolare attenzione

all'impatto dell'*e-commerce* nel mercato delle consegne. È noto il tipo di preoccupazione che sembra ispirarle: gli effetti di rete di cui beneficiano gli utilizzatori di una piattaforma – siano essi consumatori piuttosto che *online merchant* – possono di fatto concentrare eccessivamente il potere di mercato nelle mani dei gestori di *marketplace*. Indipendentemente dall'esistenza di una posizione dominante da parte di un gestore e della sua integrazione verticale nel mercato delle consegne, si determina un contesto di mercato in cui possono emergere profili anti-competitivi con riflessi negativi nell'ambito del mercato delle consegne: è il caso del c.d. abuso di dipendenza economica, pratica che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm) ha iniziato a esplorare con più frequenza proprio nell'ambito della logistica. I profili anti-competitivi possono poi assumere connotazioni diverse nel caso in cui il gestore del *marketplace* sia integrato verticalmente nel mercato delle consegne e in posizione dominante, ad esempio dando luogo a possibili fenomeni di *input foreclosure* a discapito di altri operatori attivi nel mercato delle consegne. Per meglio comprendere se e in che misura queste *theories of harm* trovino effettivo riscontro pratico, sarà necessario attendere, da un lato, i risultati dei procedimenti antitrust in corso e, dall'altro, quanto emergerà dall'analisi del mercato dei servizi di consegna pacchi, tuttora in corso da parte dell'Agcom. Dovrà essere dimostrato, infatti, che l'uso di questo vantaggio competitivo arrechi effettivamente un danno ai consumatori e ai concorrenti. Nei mercati della corrispondenza, il processo di adeguamento dei modelli di *business* delle imprese fornitrici comporta – anche – una tendenza alla concentrazione, come testimoniato dall'esperienza olandese e italiana, nonché la promozione di alleanze e accordi tra operatori postali e piattaforme digitali. Sarà interessante valutare se tale tendenza è in grado di generare le efficienze previste in sede di notifica delle concentrazioni e finora valutate positivamente dalle autorità garanti della concorrenza, anche in virtù di interventi legislativi di contesto, così come l'effettiva adeguatezza dei rimedi imposti da queste ultime in sede di approvazione delle operazioni.

* * *

L'analisi svolta, con il concorso di economisti, giuristi e manager con significativa esperienza dei mercati postali, fotografa la situazione alla primavera di quest'anno. I diversi interrogativi ancora aperti, all'esito dell'esercizio che qui si presenta, sembrano fornire materiale per proseguire l'attività di ricerca. In tal senso, peraltro, spinge anche il contesto, con le proposte di modifica della regolazione comunitaria, gli imminenti esiti dei procedimenti in corso presso l'Agcm, l'avvio dell'indagine conoscitiva sui servizi offerti sulle piattaforme online e la conclusione dei procedimenti in materia di consegna pacchi e di condizioni di accesso alla rete (cassette d'impostazione) da parte di Agcom.

Vi sono, quindi, le condizioni per ipotizzare una seconda fase di attività del gruppo di lavoro, dopo aver acquisito i contributi del dibattito che – sulla base del presente Rapporto – si svolgerà ad Astrid con il coinvolgimento di rappresentanti delle Istituzioni e delle imprese, oltre che dei soci della Fondazione.

Capitolo 1 – Il quadro normativo

1.1. La cornice giuridica europea

Le direttive postali: la transizione verso il mercato

Il processo di liberalizzazione dei servizi postali, avviato con la direttiva 97/67/CE (Prima direttiva postale), e successivamente integrato con le direttive 2002/39/CE (Seconda direttiva postale), e 2008/6/CE (Terza direttiva postale), ha favorito un'apertura graduale dei mercati nazionali alla concorrenza ed una progressiva armonizzazione delle regole che disciplinano il settore negli Stati membri dell'Unione europea.

Le prime due direttive ribadivano i principi già precedentemente fissati dalla Commissione nel Libro Verde ossia, da un lato, garantire la fornitura di un Servizio Universale di buona qualità ed a prezzi accessibili su tutto il territorio nazionale ed alla generalità degli utenti (a prescindere dalla loro ubicazione), dall'altro, favorire la liberalizzazione del mercato istituendo, a tal fine, Autorità nazionali indipendenti di regolamentazione del settore. Per quanto riguarda il SU, la Seconda direttiva definiva i servizi che gli Stati membri possono riservare ai fornitori dello stesso, prevedendo contestualmente una graduale riduzione dell'ambito della riserva al fine di favorire il processo di liberalizzazione. La direttiva stabiliva un regime di libera concorrenza per i servizi non rientranti nell'area di riserva, disponendo che gli Stati membri sostituissero i regimi di concessione con procedure di autorizzazione per consentire l'offerta commerciale al pubblico dei servizi postali.

La Terza direttiva richiedeva agli Stati membri di abolire qualunque forma di monopolio nel settore postale e di adottare tutte le altre misure necessarie alla completa apertura del mercato, quali: i) garantire la fornitura del SU «come minimo cinque giorni lavorativi a settimana, salvo circostanze e condizioni geografiche eccezionali»¹; ii) abolire l'area di riserva entro il 31 dicembre 2010²; iii) adottare una delle seguenti modalità per la fornitura del SU: fornitura da parte delle forze di mercato; designazione di una o più imprese per fornire elementi diversi del SU o per coprire diverse parti del territorio; appalto pubblico di servizi; iv) definire i criteri per determinare le tariffe di ciascuno dei servizi postali inclusi nel SU, assicurando prezzi ragionevoli ed accessibili all'insieme degli utenti, nonché correlati ai costi; v) abolire tutti i diritti speciali³; vi) garantire a tutti gli operatori del settore postale l'accesso alle infrastrutture postali a condizioni trasparenti, proporzionali e non discriminatorie.

Le tre Direttive hanno consentito agli Stati membri di governare la transizione dei servizi postali verso un assetto di mercato, affinando gradualmente i rispettivi sistemi normativi e regolamentari. In particolare, la Terza direttiva ha significativamente mutato l'impianto originario, allo scopo di superare la concezione monopolistica e

¹ Le attività e le tipologie di invii che possono rientrare nel Servizio universale sono stati definiti dalla Prima direttiva Postale.

² Nelle direttive precedenti il legislatore comunitario, al fine di consentire al fornitore del SU di operare in condizione di equilibrio economico e finanziario, aveva fissato un'area di riserva delimitata da soglie massime di prezzo e di peso invalicabili entro cui era ammesso il mantenimento del regime di monopolio postale.

³ La direttiva invita gli Stati membri a modificare le leggi, non riferite al settore postale, che attribuiscono diritti speciali al fornitore del SU rispetto ad altri operatori del settore (ad esempio l'esenzione IVA; trattamenti doganali speciali; diritti speciali riguardo la localizzazione delle cassette postali e privilegi per l'operatività dei veicoli).

lasciare gradualmente spazio alla libera concorrenza. Gli obiettivi, i principi generali ed il campo di applicazione della direttiva non sono circoscritti al solo servizio universale, ma riguardano la fornitura di tutti i servizi postali. Tuttavia, la Terza direttiva non tiene conto degli effetti della digitalizzazione.

In passato il grado di sviluppo dei mercati postali era generalmente legato al livello di reddito ed alla numerosità della popolazione: maggiori erano il reddito e il numero di abitanti di un Paese, maggiori si attendevano essere i volumi di posta scambiata. Questa relazione è rimasta valida fino a quando i servizi postali non hanno cominciato a subire un'intensa concorrenza da parte dei servizi di comunicazione elettronica: la posta tradizionale da parte della posta elettronica (sia tra privati sia in ambito lavorativo), il commercio per corrispondenza da parte del commercio elettronico, la distribuzione per posta tradizionale di riviste e giornali da parte della distribuzione degli stessi per via elettronica, i servizi di posta raccomandata da parte della posta elettronica certificata. Molti operatori del settore postale per far fronte alla contrazione dei servizi postali tradizionali hanno deciso di diversificare le proprie attività o di espanderle in settori contigui quale quello finanziario e/o assicurativo, sfruttando la capillarità della rete degli uffici postali. Di conseguenza, come meglio illustrato di seguito, l'azione regolamentare è divenuta più complessa, richiedendo aggiornamenti continui.

L'armonizzazione «minima»: la giurisprudenza della Corte di Giustizia

Nel nostro ordinamento la giurisprudenza attribuisce all'interpretazione adottata dalla Corte di giustizia valore di ulteriore fonte del diritto⁴. Le sentenze sia pregiudiziali sia emesse in sede di verifica della validità di una disposizione hanno, dunque, efficacia *erga omnes* nell'ambito dell'Unione europea ed effetto retroattivo⁵. L'esame della giurisprudenza della Corte di giustizia deve essere svolto considerando che l'armonizzazione delle disposizioni nazionali realizzata dalla direttiva 97/67⁶ è soltanto minima, poichè non mira a stabilire norme comuni per l'intero settore postale⁷.

Il livello di armonizzazione non è poi mutato con gli interventi successivi alla Direttiva del 1997. Con la direttiva 2008/6 il legislatore dell'Unione europea⁸, oltre ad aver completato il processo di liberalizzazione del mercato, garantendo un livello comune di servizio universale per tutti gli utenti, ha poi fissato un quadro di principi generali

⁴ Non nel senso che esse creino *ex novo* norme, bensì in quanto, indicando il significato ed i limiti di applicazione delle norme, acquisiscono la stessa efficacia vincolante delle disposizioni interpretate.

⁵ Sulla retroattività (in applicazione di normativa relativa al settore postale), sentenza (Grande Sezione) 1° aprile 2015, causa C-114/14. Quando la Corte definisce un obbligo secondo l'interpretazione del diritto dell'Unione precisa e chiarisce il significato e la portata della norma stessa, nel senso in cui deve o avrebbe dovuto essere intesa e applicata sin dal momento della sua entrata in vigore. Per tale motivo gli Stati membri sono tenuti ad interpretare e applicare, a partire da tale momento, il diritto dell'Unione quale risulta dalla sentenza, anche successiva, della Corte. La retroattività può essere esclusa soltanto se la Corte, per ragioni di certezza del diritto, decide eccezionalmente di limitare per il passato la possibilità di far valere la disposizione così interpretata per rimettere in questione taluni rapporti giuridici (v. sentenza Denkavit italiana, 61/79, EU:C:1980:100, punti 16 e 17).

⁶ Si veda il decimo Considerando: «Considerando che, in base al principio di sussidiarietà, è necessario adottare a livello comunitario un quadro di principi generali, ma che la scelta delle procedure specifiche dovrebbe spettare agli Stati membri, i quali dovrebbero essere liberi di scegliere il regime più adatto alla loro situazione particolare».

⁷ Si veda la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio 18 ottobre 2006, sull'applicazione della direttiva 97/67, come modificata dalla direttiva 2002/39 [COM (2006) 595 def], che ricorda che «[l]a direttiva postale attuale si basa sul principio della minima armonizzazione».

⁸ CGUE, Sentenza del 16 novembre 2016, DHL Express (Austria), C-2/15, punto 26.

per la regolamentazione dell'intero settore postale.

La direttiva, dunque, non determina un'armonizzazione completa (esaustiva), ma stabilisce un quadro di principi generali al quale corrisponde un margine di discrezionalità entro il quale - come si vedrà - possono essere inserite nell'ordinamento nazionale norme più dettagliate: dal legislatore in sede di recepimento e, ove non abbia esercitato questa discrezionalità, dall'autorità nazionale di regolamentazione.

Ciò premesso, l'«armonizzazione minima» attuata dalla direttiva descrive l'impostazione generale seguita, mentre nello specifico, il margine di discrezionalità⁹ potrà ridursi notevolmente ove la formulazione delle norme della direttiva sia precisa, «espressa ed esaustiva»¹⁰, come si riscontra, ad esempio, in molte norme relative al servizio universale e non nelle norme relative al settore postale in generale.

Le previsioni più specifiche, e anche più restrittive, che possono essere introdotte in ciascun ordinamento nazionale nell'esercizio di questa discrezionalità, incontrano poi due ordini di limiti: uno interno e finalistico, perché le norme non devono compromettere il risultato perseguito dalla direttiva, l'altro esterno, perché le norme devono rispettare il diritto dell'Unione.

L'esame delle decisioni è, quindi, fondamentale perché serve a stabilire come, all'interno di ciascuno Stato membro, possa essere data più specifica attuazione a quelle norme della direttiva che definiscono principi generali e che, comunque, non recano un'armonizzazione completa. Aspetto questo particolarmente rilevante ai fini della presente indagine, soprattutto per la formulazione di eventuali proposte di posizionamento. Attraverso le coordinate interpretative fornite dalla Corte possono essere definiti i confini dello spazio che potrebbe essere occupato dall'intervento della regolamentazione a livello nazionale, nell'attesa che si realizzi il percorso intrapreso per una revisione del quadro normativo dell'Unione europea.

La giurisprudenza della Corte di giustizia può essere ricondotta ad alcuni filoni principali che sono qui di seguito in sintesi riportati.

Il ruolo assegnato dalla direttiva alle ANR

Nella sentenza nella causa C-2/15, si afferma che il ruolo delle autorità nazionali di regolamentazione, come pensato dal legislatore dell'Unione, va oltre il mero servizio universale, perché, ai sensi della direttiva 97/67¹¹, le autorità sono chiamate a vigilare sull'interesse generale del settore postale, controllando in particolare che gli operatori

⁹ CGUE Sentenza dell'8 maggio 2008, *Danske Svineproducenter*, C-491/06, punto 31

¹⁰ Conclusioni dell'Avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona presentate il 28 novembre 2017, cause riunite C-259/16 e C-260/16

¹¹ L'articolo 22, paragrafo 1, prevede che ciascuno Stato membro designi «una o più autorità nazionali di regolamentazione per il settore postale», il paragrafo 2 attribuisce alle Anr il «compito di garantire l'osservanza degli obblighi derivanti dalla presente direttiva, in particolare istituendo procedure di monitoraggio e regolamentazione per garantire la fornitura del servizio universale»; il raggio di attività, tuttavia, non è limitato al servizio universale perché lo stesso articolo prosegue stabilendo che le autorità nazionali di regolamentazione «possono inoltre avere il compito di garantire il rispetto delle norme in materia di concorrenza nel settore postale». Come chiaramente esplicitato nelle motivazioni della direttiva 2008/6 le autorità hanno il potere di raccogliere informazioni e, significativamente, l'obbligo per i fornitori di servizi postali di comunicare dette informazioni non è circoscritto ai soli fornitori di servizi nell'ambito del servizio universale. Sempre nella direttiva 2008/6 il ruolo delle autorità in parola è qualificato come «fondamentale, in particolare negli Stati membri in cui la transizione alla concorrenza non è ancora completata (...). Le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere dotate di tutte le risorse necessarie, sul piano del personale, delle competenze e dei mezzi finanziari, per l'assolvimento dei compiti loro assegnati»

sul mercato in fase di apertura si comportino in modo conforme alle prescrizioni di tale direttiva.

Alla luce della interpretazione data dalla Corte di giustizia all'art. 9 della direttiva, si può quindi affermare che tale norma - a seguito delle modifiche introdotte dalla direttiva 2008/6/CE - attribuisce alle Autorità nazionali di regolamentazione (ANR) il compito di regolamentare non solo i servizi che rientrano nell'ambito del servizio universale, ma anche le attività di tutti i fornitori di servizi postali. I poteri di regolamentazione previsti dalla direttiva riguardano, pertanto, l'equità delle condizioni di mercato ai fini della realizzazione di una concorrenza effettiva (considerando n. 41), la protezione di tutti i consumatori, e non solo di quelli che fruiscono dei servizi universali (considerando n. 42), la cooperazione con le altre autorità di regolamentazione per promuovere lo sviluppo del mercato e l'applicazione coerente della direttiva (considerando n. 51). Finalità che sono sintetizzate nella previsione dell'art. 22, paragrafo 2, della direttiva che affida alle ANR non solo "il compito di garantire l'osservanza di tutti gli obblighi derivanti dalla direttiva", ma altresì quello di assicurare "il rispetto delle norme in materia di concorrenza nel settore postale"¹².

Definizione di servizio universale

Nelle sentenze Corbeau (C 320/91) e TNT (C-340/99) la Corte ha risolto le questioni prospettate in base ai principi e agli orientamenti maturati in materia di imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale e di monopolio postale (la direttiva all'epoca non era applicabile)¹³, tracciando chiaramente la linea di demarcazione tra servizio postale universale (riservato) e non universale: l'esclusione della concorrenza, a tutela del servizio riservato, non poteva essere giustificato in presenza «di servizi specifici, scindibili dal servizio di interesse generale, che rispondono ad esigenze specifiche di operatori economici e che richiedono determinate prestazioni supplementari che il servizio postale tradizionale non offre». Nella sentenza dell'11 marzo 2004, Asempré e a. (C-240/02) la Corte afferma che gli Stati membri non hanno la facoltà di ampliare a loro piacimento la portata della nozione di «servizio universale», in quanto un'estensione del genere sarebbe in contrasto con lo scopo della direttiva di stabilire la liberalizzazione progressiva e controllata nel settore postale.

Nelle sentenze Ilves Jakelu¹⁴ e Confetra/Aicai¹⁵ per definire i servizi di posta espressa si utilizza il discrimine esistente con il servizio universale indicato al considerando 18 della direttiva: «la differenza fondamentale tra servizio di posta espressa e servizio postale universale risiede nel valore aggiunto (in qualsiasi forma) che il servizio di posta espressa rappresenta ed è percepito dal cliente».

Nella sentenza 16 ottobre 2019, Winterhoff (cause riunite C-4/18 e C-5/18) la Corte, resolvendo una questione relativa all'imposta sul valore aggiunto, dà una lettura sostanzialistica del servizio universale non più legata alla designazione del fornitore. Si

¹² Così di recente, Tar Lazio, Sezione terza, 3 aprile 2020, n. 3767.

¹³ Le questioni riguardavano i presupposti giustificativi e la misura del contributo (c.d. diritto postale) che poteva essere imposto ad un operatore postale per ciascun invio a favore del fornitore del servizio universale.

¹⁴ CGUE Sentenza 15 giugno 2017, nella causa C-368/15.

¹⁵ CGUE Sentenza 31 maggio 2018, nelle cause C-259/16 e C-260/16.

legge, infatti, che se è vero che lo Stato membro deve assicurare le prestazioni di servizio universale, designando un'impresa che le fornisca su tutto il territorio nazionale, altri servizi postali possono essere considerati rientranti nel servizio universale se soddisfano le esigenze essenziali (nel caso di specie, sotto forma di cura dell'interesse pubblico che connota il procedimento di notifica formale di atti promananti da organi giurisdizionali o da autorità amministrative). Sotto tale profilo, i soggetti, non designati, che forniscono tali prestazioni di notifica devono essere considerati come «fornitori del servizio universale», ai sensi della direttiva, e le prestazioni stesse devono essere esentate dall'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto in quanto prestazioni di servizi effettuate dai «servizi pubblici postali».

Sotto il diverso profilo delle prestazioni che possono essere ricomprese nella nozione di servizio universale, la recente sentenza nelle cause riunite C-203/18 e C-374/18¹⁶, segue una linea interpretativa particolarmente rigorosa. Secondo la Corte, se è vero che la direttiva 97/67 definisce soltanto il nucleo essenziale della nozione di «servizio universale» e che il legislatore dell'Unione ha introdotto un elemento di elasticità per consentire al legislatore nazionale di tenere conto delle differenti concezioni degli Stati membri in ordine all'estensione del compito di interesse generale che i fornitori del servizio universale sono chiamati a svolgere, ciò tuttavia non consente di affermare che è rimessa alla sovranità decisionale degli Stati membri, includere nel servizio universale servizi di base accompagnati da prestazioni aggiuntive.

Lo Stato membro può affidare al fornitore del servizio universale ulteriori servizi di base, ma non può includere le prestazioni aggiuntive che la direttiva individua chiaramente ed espressamente attraverso i criteri indicati nel considerando 18 della direttiva che tracciano un confine netto e valgono a differenziare il servizio universale dalle prestazioni non rientranti nel servizio universale.

L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva deve essere, quindi, interpretato nel senso che il fatto che prestazioni supplementari siano fornite in correlazione con una spedizione di base osta a considerare la stessa come una spedizione effettuata nell'ambito del «servizio universale».

Definizione di attività postale (di fornitore di servizi postali)

La sentenza del 31 maggio 2018¹⁷ ha un rilievo fondamentale perché la Corte di giustizia conferma l'applicabilità della direttiva al servizio di consegna dei pacchi¹⁸, con una decisione che ha un valore prevalentemente ricognitivo perché riconduce ad unità i contenuti di precedenti pronunce¹⁹ alla luce del testo della direttiva.

Nelle motivazioni sono attentamente esaminate le innovazioni introdotte dalla direttiva 2008/6: l'esclusione dal novero dei servizi postali dei servizi di «solo

¹⁶ Sentenza del 21 novembre 2019, e conclusioni dell'Avvocato generale, nelle cause riunite C-203/18 e C-374/18, Deutsche Post AG.

¹⁷ CGUE Sentenza 31 maggio 2018, Confetra Aicai e altri / Agcom e MISE, cause riunite C -259/16 e C-260/16.

¹⁸ Le questioni erano state sollevate da imprese di autotrasporto e di corriere espresso e riguardavano il servizio di consegna dei pacchi.

¹⁹ CGUE Sentenze del 19 maggio 1993, Corbeau (C 320/91); 17 maggio 2001, TNT Traco; (C-340/99); 13 ottobre 2011, DHL International (C 148/10), in materia di tutela degli utenti; 16 novembre 2016, DHL Express (C 2/15); 15 giugno 2017, Ilves Jakelu (C 368/15).

trasporto» (considerando 17); la precisazione che è «fornitore di un servizio postale» l'impresa che fornisce uno o più «servizi postali». La conclusione, di natura prescrittiva, delle argomentazioni, ampiamente sviluppate anche attraverso un ampio richiamo alle conclusioni dell'Avvocato Generale, è che la direttiva si applica «alle imprese di autotrasporto o di spedizione che offrono, in via principale, un servizio di trasporto di invii postali e, a titolo accessorio, servizi di raccolta, smistamento o distribuzione di siffatti invii».

Tutela degli utenti (differenziazione tra utenti universali e non)

La sentenza del 13 ottobre 2011, DHL International (C-148/10), sul presupposto dell'armonizzazione minima realizzata dalla direttiva, giunge alla conclusione che le norme a tutela degli utenti si applicano agli utenti di tutti i servizi postali (universali e non universali). L'art. 19 della direttiva indica la finalità di rafforzare la tutela degli utenti di tutti i servizi postali (universali e non) anche se non prevede norme specifiche a tutela di questi ultimi. Ciò consente, a livello nazionale, di prevedere ulteriori garanzie nel quadro dei principi della direttiva. Sempre in materia di tutela degli utenti un'altra importante precisazione della decisione riguarda l'irrilevanza della distinzione tra utenti privati e professionali, perché sia il testo della direttiva sia, a maggior conforto, anche i lavori preparatori, si riferiscono inequivocabilmente a tutti gli utilizzatori dei servizi postali, privati e commerciali, utenti consumatori e professionali, mittenti e destinatari dell'invio.

Legittimazione all'esercizio dell'attività e obblighi a carico degli operatori

La necessità del rilascio di un titolo anche per svolgere una sola delle fasi di attività indicate dalla direttiva (ad eccezione dell'attività di solo trasporto che non comprenda lo svolgimento delle altre fasi) è confermata dalla citata sentenza Confetra²⁰.

In materia di obblighi che possono essere imposti ai fornitori di servizi che esulano dall'ambito di applicazione del servizio universale, è fondamentale la sentenza 16 novembre 2016 (C-2/15, DHL Express) poi confermata dalla sentenza 15 giugno 2017 (C-368/15, Ilves Jakelu). La Corte ha riconosciuto, sulla base di una motivazione particolarmente articolata, che ai titolari di autorizzazione possono essere imposti tutti gli obblighi, considerati più gravosi dai ricorrenti, applicati ai titolari di licenza in base all'art. 9 della direttiva, ad eccezione, ovviamente di quelli relativi agli obblighi di servizio universale. Obblighi, quindi, in materia di: qualità, disponibilità ed esecuzione dei servizi; rispetto delle disposizioni in materia di condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento vigenti nel settore postale; contribuzione alle spese di funzionamento dell'autorità nazionale di regolamentazione; contribuzione al finanziamento del costo di fornitura del servizio

²⁰ CGUE Sentenza 31 maggio 2018, nelle cause C-259/16 e C-260/16. Si vedano, in particolare, i paragrafi 48 e 49 delle conclusioni, richiamate nelle motivazioni della sentenza: «[...] ritengo che le disposizioni [della legislazione nazionale e del regolamento Agcom in materia di rilascio dei titoli] citate nella prima questione formulata nell'ordinanza di rinvio siano conformi alla stessa. Da un lato, lo stesso giudice del rinvio ha confermato la fedele trasposizione dell'articolo 2, punti 1, 1 bis e 6, della direttiva 97/67 nell'articolo 2, lettere a) e f), del decreto legislativo n. 261/1999. Dall'altro, gli articoli 1, paragrafo 1, lettere g), i) e r), e 8, paragrafo 4, del regolamento sui titoli abilitativi, si conformano all'interpretazione dei servizi postali di trasporto da me suggerita».

universale a condizione che sussista un livello sufficiente di intercambiabilità²¹.

Esenzione IVA

L'art. 132, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/112, prevede che le prestazioni di servizi e le cessioni di beni accessori a tali prestazioni, effettuate dai «servizi pubblici postali», sono esentate dall'IVA. L'interpretazione fornita in varie decisioni²² dalla Corte di giustizia è stata molto rigorosa e incentrata sul tenore letterale della norma, in effetti, inequivocabile. Ciò che contraddistingue i «servizi pubblici postali» esenti non è la natura delle prestazioni effettuate, ma il fatto che gli operatori che assicurano tutta o parte del servizio postale universale sono assoggettati ad un regime giuridico particolare, comprendente obblighi specifici. Secondo la Corte, pertanto, in materia di esenzione non rileva che:

- a. in un mercato liberalizzato operino imprese che, in condizioni finanziarie identiche, svolgono prestazioni identiche;
- b. il fornitore del servizio universale non riceva una compensazione dello Stato;
- c. il fornitore goda di un vantaggio di competitività-prezzo artificioso che riduce la pressione concorrenziale sul mercato postale a scapito del consumatore finale;
- d. l'esenzione determini un aumento dei prezzi delle prestazioni esterne di cui si avvale il fornitore (che non potrà più dedurre l'IVA a monte sui suoi acquisti) inducendolo, inoltre, a riorganizzare le sue attività per effettuare internamente un numero maggiore di prestazioni.

La ricognizione della giurisprudenza dimostra che molti dei passaggi controversi della regolamentazione dell'Autorità sono fondati sui principi ricavabili dall'interpretazione che la Corte di Giustizia ha dato alle norme della direttiva 97/67/CE. Si tratta in particolare della qualificazione dei corrieri espresso come operatori postali; dell'applicazione generalizzata delle norme in materia di tutela degli utenti, indipendentemente dalla tipologia di servizio e dalle caratteristiche dell'utente (privato o professionale); della necessità del rilascio di un titolo anche per svolgere una sola delle fasi di attività indicate dalla direttiva (ad eccezione dell'attività di solo trasporto che non comprenda lo svolgimento delle altre fasi).

Il regolamento sui pacchi transfrontalieri: le questioni poste dall'applicazione

Il 22 maggio 2018 è entrato in vigore il Regolamento (UE) 2018/644, del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, direttamente applicabile nel nostro ordinamento. La finalità generale perseguita è quella di promuovere migliori servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi a favore degli utenti (in particolare, delle PMI e dei privati) aumentando allo stesso tempo la fiducia

²¹ Come indicato al considerando 27 della direttiva, l'obbligo di contribuzione potrà essere imposto se «nell'ottica di un utente» i servizi forniti possano essere considerati come «servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale» perché «denotano un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale».

²² CGUE Sentenza 23 aprile 2009, TNT Post UK (C-357/07); (Grande Sezione) 21 aprile 2015 (C-114/14) Commissione europea contro Regno di Svezia; 16 ottobre 2019 (cause riunite C-4/18 e C-5/18) Winterhoff.

dei consumatori nel commercio elettronico transfrontaliero.

Il Regolamento introduce, quindi, disposizioni che in materia di servizi di consegna dei pacchi integrano e specificano la direttiva 97/67/CE, sul presupposto della piena riconducibilità del settore della consegna dei pacchi a quello più generale dei servizi postali, come del resto riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, nonché dalla legislazione nazionale e dalla regolamentazione dell'Agcom.

Ferma restando la piena efficacia di tutte le definizioni contenute nella direttiva 97/67/CE, il Regolamento (articolo 2) prevede che accanto ad esse possano trovare applicazione le più specifiche definizioni «pacco» (invio di spessore superiore a 20mm e di peso non superiore a 31,5 kg), «servizi di consegna pacchi», «fornitore di servizi di consegna pacchi» e «subappaltatore».

Sono poi definiti (articolo 4) – nei confronti di tutti i fornitori di servizi di consegna dei pacchi anche in ambito nazionale - obblighi informativi verso l'Autorità mentre obblighi più specifici, in materia di trasparenza tariffaria (articolo 5,) sono imposti soltanto ai soggetti che forniscono il servizio in ambito transfrontaliero. L'ambito soggettivo di applicazione del regolamento è dunque individuato attraverso un criterio di natura sostanziale, incentrato sull'effettivo ed oggettivo svolgimento di attività qualificabili come fornitura del servizio di consegna dei pacchi. Alla luce di tale criterio l'ambito di applicazione non è circoscritto ai modelli di impresa tradizionali ma è esteso ai modelli alternativi di impresa, incluse le piattaforme per il commercio elettronico²³.

Il livello di armonizzazione previsto dal regolamento è minimo, così come per la direttiva, e non impedisce che a livello nazionale siano introdotte misure supplementari (art. 3). Per tale motivo, alcuni contenuti, anche se enunciati come principi e non trasfusi in prescrizioni puntuali, assumono pertanto particolare rilievo ai fini della regolamentazione del settore: così il richiamo all'esigenza di aumentare le competenze delle autorità al fine di migliorare il livello di sorveglianza regolamentare, la necessità di aumentare la trasparenza e l'accessibilità delle tariffe, di migliorare le informazioni e la tutela dei consumatori, la riconduzione del subfornitore²⁴ all'organizzazione del fornitore come si ricava sia dalle norme che impongono a quest'ultimo di trasmettere le informazioni essenziali sul servizio unitariamente considerato (condizioni, strumenti di tutela per gli utenti) (art. 4, comma 1), sia dalle disposizioni che consentono di tenere conto del personale dei subappaltatori ai fini della valutazione delle dimensioni dell'impresa (art. 4, comma 6).

1.2. L'Autorità nazionale di regolazione di fronte alla sfida della

liberalizzazione: una sintetica rappresentazione delle principali decisioni

Il *framework* europeo è stato recepito nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n.

²³ Il criterio di applicazione, così delineato, contempla solo due eccezioni. Il Regolamento non si applica alle imprese che soddisfano cumulativamente i seguenti tre requisiti: sono stabilite in un solo Stato membro, forniscono solo servizi nazionali di consegna nel quadro di un contratto di vendita e, nel quadro del contratto, consegnano personalmente i beni all'utente. Secondo i principi già giurisprudenziali ormai consolidati il regolamento non si applica, altresì, all'attività di solo trasporto, a meno che quest'ultima non sia svolta congiuntamente ad almeno una delle attività indiscutibilmente qualificabili come postali (raccolta, smistamento, distribuzione e recapito).

²⁴ Che esegue, per conto del fornitore una delle fasi del servizio (art. 2, punto 4).

261/1999, successivamente modificato dal decreto legislativo del 23 dicembre 2003, n. 384 e dal d.lgs. n. 58/2011, che ha recepito la direttiva n. 2008/6/CE, e dalla legge n. 190 del 2014 (c.d. legge di stabilità 2015).

Successivamente, il decreto-legge n. 201/2011, ricalcando il modello organizzativo prevalente in Europa (che valorizzava le sinergie esistenti tra il settore delle comunicazioni e quello postale), ha assegnato all'Agcom le funzioni di regolamentazione del settore postale.

Per inquadrare correttamente la portata degli interventi regolamentari dell'Agcom è importante rilevare che il recepimento delle direttive da parte del Legislatore si è in prevalenza arrestato ad una «fedele trasposizione» delle norme della direttiva nella loro formulazione letterale. Nel regolamentare il settore, l'Autorità ha dovuto giocoforza declinare alcuni principi generali fissati dalla direttiva: ne è dimostrazione il giudizio che ha investito la normativa nazionale in materia di autorizzazioni e le licenze, che si è risolto in una valutazione sulla conformità delle disposizioni del regolamento alle norme della direttiva 97/67, nonché ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

L'Agcom ha iniziato ad operare quando il mercato non solo era in una fase di passaggio da una situazione di monopolio ad un assetto di quasi completa liberalizzazione e apertura alla concorrenza²⁵, ma iniziava anche a scontare gli effetti della digitalizzazione. In questo contesto, le prime attività istruttorie avviate dall'Autorità hanno riguardato le garanzie di tutela degli utenti, le condizioni e gli obblighi richiesti agli operatori per svolgere l'attività. In un mercato destinato ad aprirsi progressivamente alla concorrenza, al fine di garantire un livello adeguato di tutela degli utenti sotto il profilo della qualità dei servizi offerti, l'Autorità ha definito i contenuti informativi delle carte dei servizi in materia di trasparenza delle condizioni economiche dell'offerta, segnalazioni e reclami. Successivamente, ha aggiornato la disciplina dei titoli abilitativi necessari per operare nel settore postale, imponendo alcuni significativi obblighi, come quelli in materia di qualità del servizio e di rispetto delle condizioni di lavoro.

L'impostazione seguita dall'Autorità, volta a ricondurre i servizi di corriere espresso nel novero dei servizi postali, ha trovato di recente l'autorevole riconoscimento della Corte di Giustizia e l'avallo del giudice nazionale. Anche l'imposizione di un livello minimo, ed indifferenziato di garanzie per gli utenti di tutti i servizi postali, inclusi quelli di corriere espresso, si è rivelata una scelta corretta. L'impostazione seguita sugli aspetti controversi - o meglio - non disciplinati puntualmente dalla direttiva, oltre ad essere stata suffragata dalle pronunce della Corte, è stata poi adottata nel regolamento UE n. 644 del 2018.

Successivamente, l'attenzione si è concentrata sui temi più significativi del servizio universale, in particolare alle misure di razionalizzazione della rete da parte di Poste italiane; Agcom ha ricondotto sia le operazioni di chiusura degli uffici, sia la rimodulazione degli orari in molte aree del Paese entro una cornice di garanzie a tutela degli utenti che abitano nelle zone remote o disagiate, secondo obiettivi di integrazione e coesione sociale. A seguito della legge di stabilità 2015, l'Agcom ha autorizzato

²⁵ Il riferimento è al regime di esclusiva per i servizi di notificazione a mezzo posta, abolito successivamente con legge annuale per il mercato e la concorrenza del 2017.

l'adozione del recapito a giorni alterni da parte di Poste Italiane, assicurando una compiuta informazione a favore di utenti e Comuni e monitorandone gli sviluppi.

Ad un terzo ambito appartengono le attività di regolamentazione dei rapporti tra l'*incumbent* e le altre imprese operanti nel mercato postale: nel 2017, l'Autorità ha riesaminato le modalità di accesso alla rete dell'*incumbent*, definendo la metodologia da utilizzare per il test di replicabilità delle offerte di Poste Italiane di servizi di recapito di invii multipli rivolti ai grandi clienti. Inoltre, l'Autorità ha disciplinato le condizioni di restituzione degli invii di operatori terzi rinvenuti nella rete di Poste. Infine, a seguito della completa liberalizzazione del settore postale, ha regolamentato la fornitura dei servizi di notifica degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada, gli ultimi rimasti nell'area di riserva dell'ex monopolista.

Più di recente, l'Autorità ha sanzionato alcune società del gruppo Amazon operanti in Italia per aver esercitato attività postale senza il prescritto titolo abilitativo. A seguito della sanzione, le società hanno regolarizzato la loro posizione e sono oggi a tutti gli effetti operatori postali. Nello stesso periodo, l'Autorità ha avviato un'analisi sul mercato dei servizi di consegna dei pacchi con l'obiettivo di esaminare la sua evoluzione in ragione degli importanti sviluppi legati al commercio elettronico ed al ruolo esercitato dalle piattaforme online.

Nel corso dell'ultimo anno, l'Agcom ha adottato alcune decisioni in ambito postale che delineano un quadro di interventi coordinati. Scopo di questo «pacchetto» di decisioni è, innanzitutto, quello di cogliere l'impatto della digitalizzazione sui mercati postali (es. *e-substitution*, *e-commerce*); in secondo luogo, è quello di assumere iniziative di regolazione volte a promuovere la concorrenza in questa delicata fase di transizione; in terzo luogo, - ma non certo per importanza - è quello di assicurare un quadro regolamentare che vada incontro alle mutate esigenze degli utenti dei servizi postali, inclusi quelli universali.

A luglio 2020, l'Autorità ha poi approvato l'Interim Report sull'analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi, con il quale sono stati individuati i mercati rilevanti dei servizi di consegna pacchi e valutato il loro livello di concorrenzialità. Dall'analisi è emerso che, in Italia, in soli quattro anni, Amazon è diventato il primo operatore nel mercato delle consegne *e-commerce deferred* e detiene un significativo potere di mercato con una quota pari al 59% dei ricavi, mentre nel mercato delle consegne espresse è il secondo operatore.

Successivamente, l'Autorità ha avviato un procedimento per rivedere le modalità per individuare le aree del territorio non contendibili, vale a dire i CAP dove è presente solo la rete di recapito del Fornitore del servizio universale. La corretta individuazione di tali aree assume risvolti significativi per il mercato postale, sia in materia di accesso alla rete, sia per valutare la replicabilità delle offerte di Poste Italiane.

Infine, nel luglio 2020, è stata avviata la consultazione pubblica relativa all'analisi dei mercati della corrispondenza per valutarne il grado di concorrenzialità e definire, se necessario, interventi regolamentari, tra i quali la rimodulazione delle tariffe massime dei servizi universali. In questa prima fase del procedimento, l'Autorità ha analizzato gli effetti prodotti dall'*e-substitution*, ha individuato i soggetti attivi dal lato della domanda e dell'offerta ed ha definito i mercati rilevanti dei servizi di corrispondenza.

L'Autorità ha poi approvato un provvedimento che stabilisce *standard* ed obiettivi di qualità per il servizio universale postale, sotto il profilo della continuità ed affidabilità dei servizi erogati all'interno degli uffici postali. Grazie ai contributi raccolti, il parere del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) e le osservazioni delle associazioni dei consumatori, è stato adottato un provvedimento con il quale, per la prima volta in Italia, sono introdotti standard di qualità per le prestazioni rese all'interno degli uffici postali. In particolare, relativamente: al rispetto dell'orario di apertura e chiusura al pubblico; al tempo medio massimo di attesa; all'abbattimento delle barriere architettoniche e, infine, alla priorità da riconoscere agli utenti appartenenti alle categorie meritevoli di maggior tutela.

Capitolo 2 – La dinamica recente: evidenze empiriche e interpretazioni

2.1. Introduzione

In questo capitolo si utilizzano, rielaborandoli, i dati pubblicati nelle Relazioni annuali 2013-2019 dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom), contenenti volumi, ricavi e prezzi medi (ricavi medi unitari), disaggregati per i principali servizi postali. Particolare attenzione è stata dedicata alla segmentazione dei mercati delle corrispondenze, in tutto il mondo caratterizzati da un intenso calo, ormai divenuto strutturale, in cui una parte delle lettere cartacee, fino a quel momento recapitate ai destinatari, è sostituita con invii telematici attraverso Internet (accessi remoti, PDF, ecc.). Tale tendenza sembra essersi accelerata a causa della recente pandemia da COVID-19²⁶.

I dati, relativamente alle corrispondenze, sono stati elaborati in riferimento ai diversi mercati dei prodotti, distinguendo quelli su cui c'è concorrenza effettiva da quelli, come ad es. le lettere ordinarie singole, su cui invece la competizione fra operatori è solo *de jure*. Tale distinzione è importante per valutare la sostenibilità futura dei mercati delle lettere, perché l'impatto economico dell'*e-substitution* sugli operatori postali è diverso a seconda che i mercati serviti sono concorrenziali o meno.

Alla sensibile diminuzione delle lettere fa oggi riscontro una forte crescita dei volumi dei pacchi, che grazie all'*e-commerce* sono divenuti, anche in Italia, una importante e sempre più spesso utilizzata modalità di acquisto da parte dei consumatori. La pandemia da Covid-19 ha ulteriormente stimolato la crescita degli acquisti online e ha rafforzato il ruolo delle grandi piattaforme come Amazon, Ebay, Google shopping o Baidu, capaci di intermediare fra venditori e consumatori e influenzare i prezzi di trasporto e consegna dei pacchi ai consumatori finali.²⁷

Queste trasformazioni stanno rivoluzionando l'assetto tradizionale dei mercati postali, e da più parti si sostiene che le opportunità aperte dalla crescita dei pacchi potranno compensare le perdite subite dal calo delle lettere. Tale asserzione appare dubbia, considerato che tecnologie, processi produttivi e modelli organizzativi degli operatori che servono il mercato dei pacchi sono piuttosto diversi da quelli del servizio di recapito della corrispondenza²⁸.

2.2. L'*e-substitution* nei mercati delle corrispondenze

La fig.1 mostra la riduzione dei volumi di lettere: l'*e-substitution* appare un fenomeno globale, con alcuni Paesi, fra cui l'Italia, in cui il calo dei volumi è maggiore rispetto ad altri. Le ragioni di tale diversità fra Paesi sono molteplici, fra cui l'ampiezza del mercato della pubblicità per corrispondenza, il ruolo delle pubbliche amministrazioni nell'utilizzo delle lettere come strumento di comunicazione con i cittadini, il tasso di utilizzo di Internet da parte di imprese e consumatori, la disponibilità di reti *broadband*,

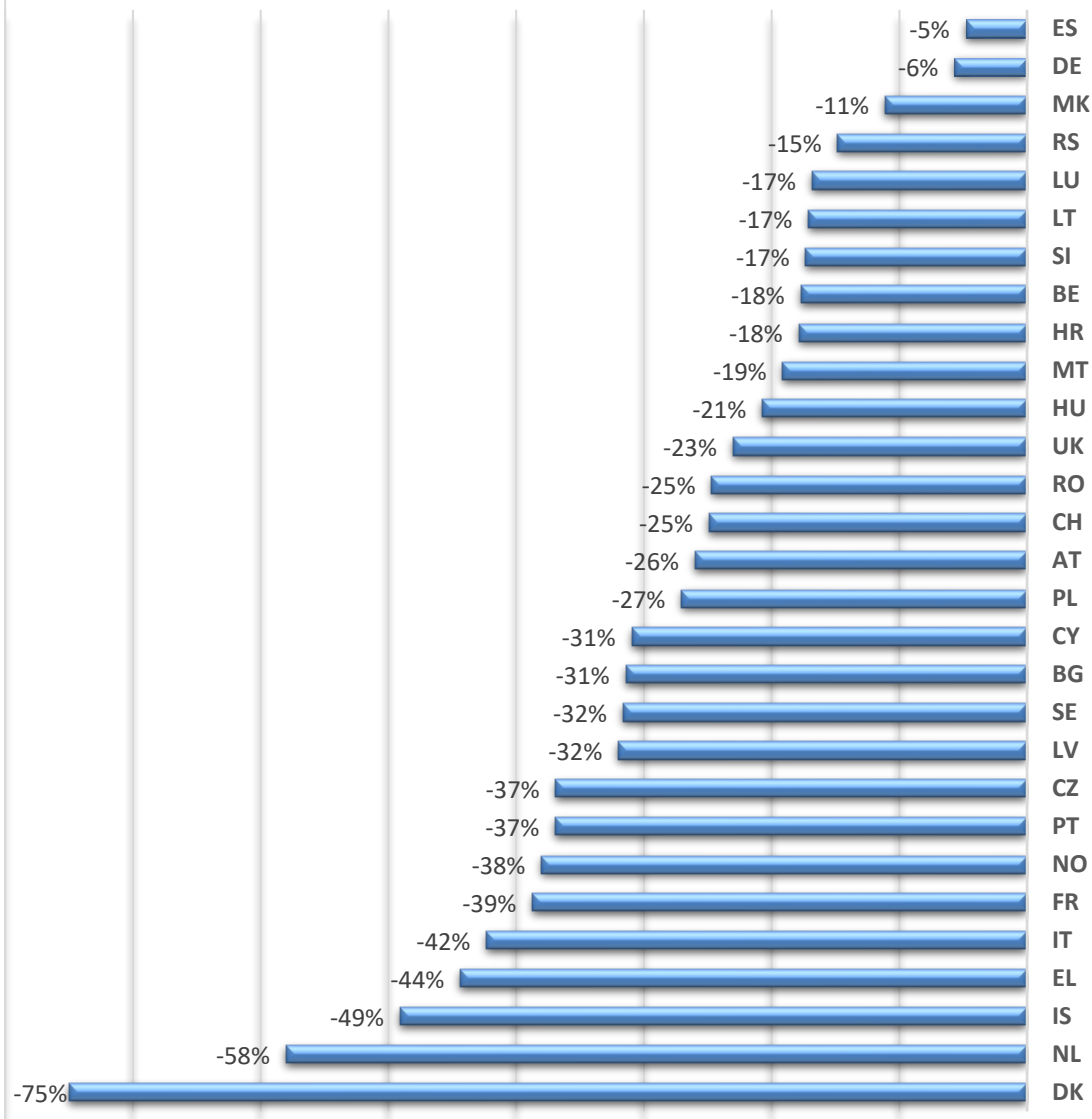
²⁶ E.g., Copenhagen Economics (2020) ha stimato in -13% la perdita addizionale dei volumi di lettere a livello europeo.

²⁷ Si veda, e.g., OECD (2020), "[E-commerce in the time of COVID-19](#)", OECD Policy Responses to Coronavirus, 7 October; Copenhagen Economics (2020) ha stimato in +14% la crescita degli acquisti online rispetto al periodo precedente alla pandemia da Covid-19.

²⁸ Si veda il successivo par. 2.4

l'attitudine dei cittadini ad utilizzare testi scritti strutturati per comunicare e, oggi, la preferenza dei consumatori per messaggi digitali rispetto a quelli cartacei.

Fig.1 Calo dei volumi delle corrispondenze postali nei principali paesi europei (variazioni percentuali 2012-2019)

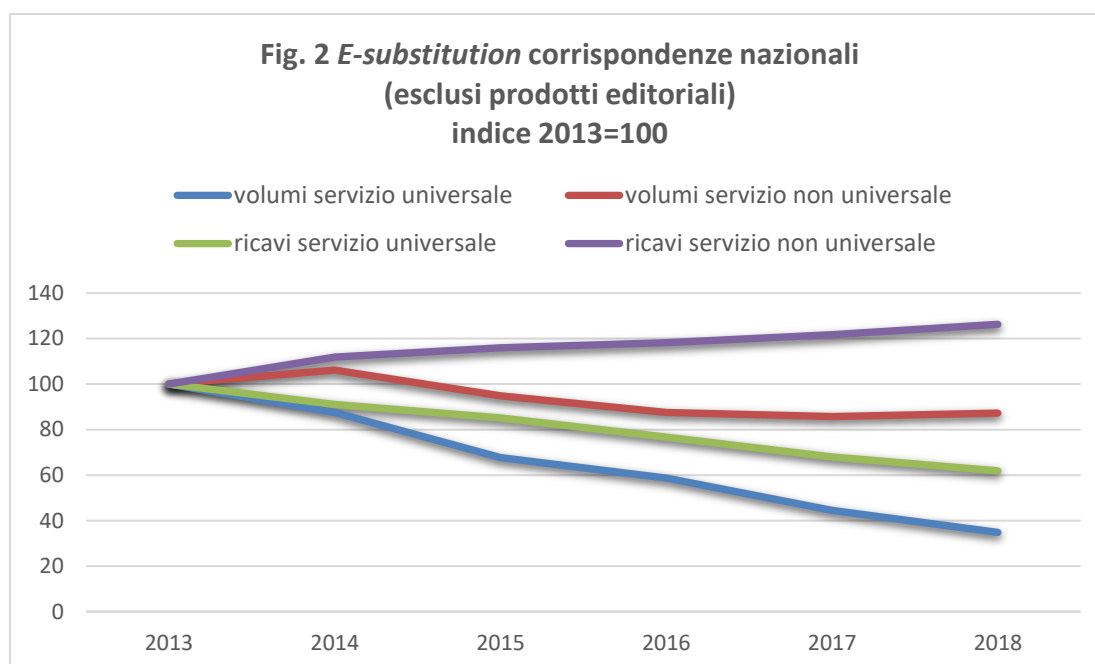


Fonte: elaborazione su dati della Commissione Europea DG GROWTH Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs

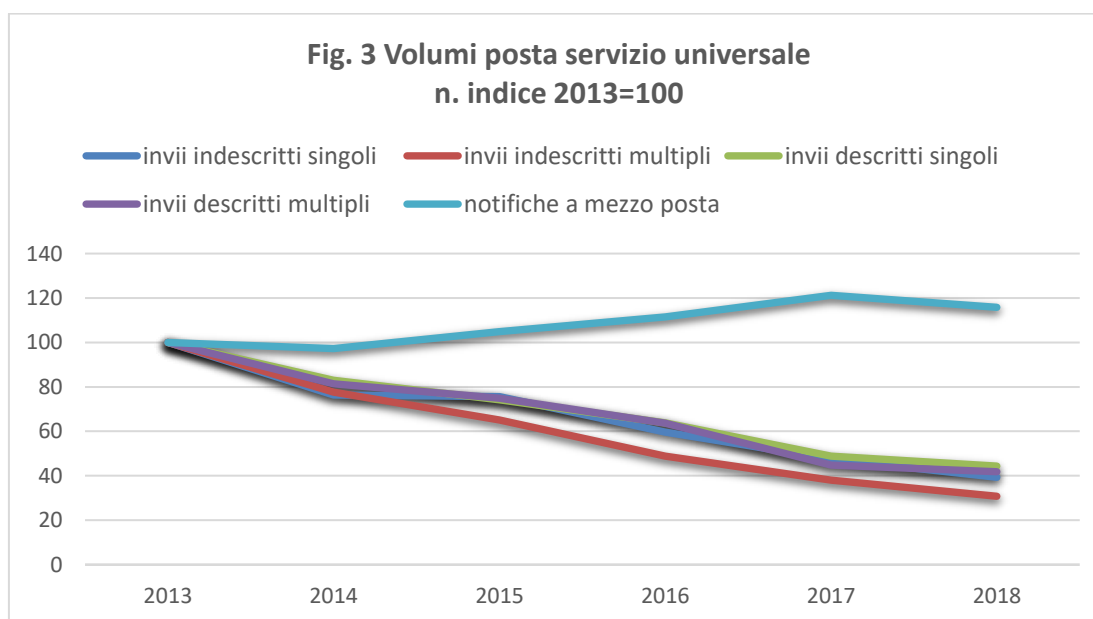
Note: B = 2012-17 ES= 2013-19 BG = 2014-19 SI = 2014-19 CH = 2014-19 UK = 2012-18 CZ =

In Italia, fra il 2013 e il 2018 i volumi totali del mercato delle corrispondenze, esclusi i prodotti editoriali, sono diminuiti da circa 4 mld. € a 2,5 mld. € (-9% medio annuo), mentre i ricavi si sono ridotti da circa 2,9 mld. € a 2,1 mld. € (-6% medio annuo). La ragione del più basso calo dei ricavi rispetto a quello dei volumi è determinata dal fatto che le lettere ordinarie (indescritte, a prezzo più contenuto) sono diminuite di più rispetto a quelle raccomandate (descritte a più elevato prezzo), specie nel segmento delle notifiche a mezzo posta.

L'*e-substitution* risulta diversa a seconda dei mercati considerati: nei servizi universali, volumi e ricavi si sono ridotti maggiormente rispetto ai servizi non universali, dove anzi i ricavi sono aumentati (fig. 2).

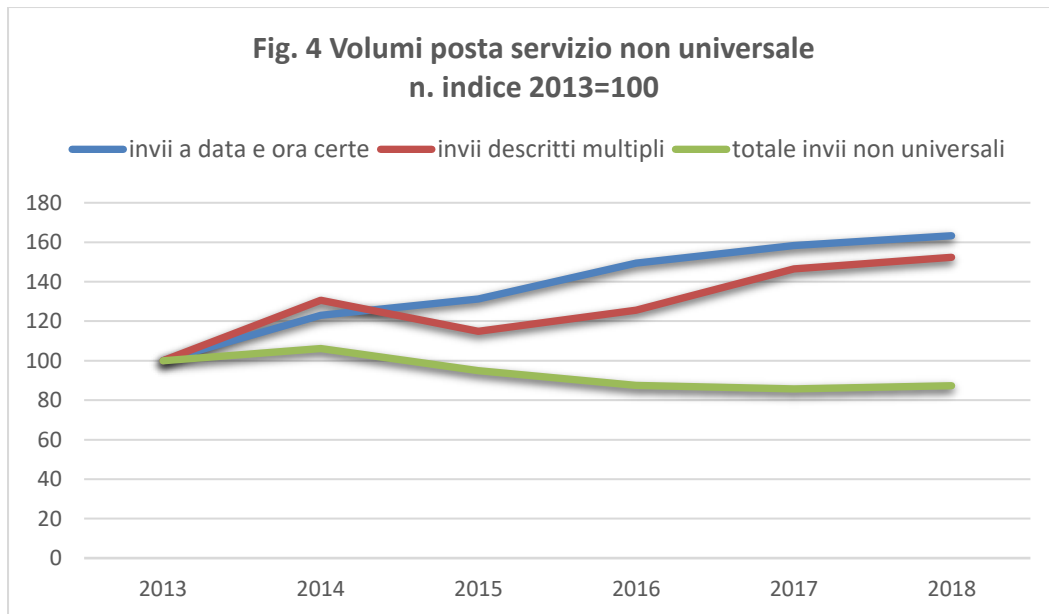


Tali tendenze divergenti sono dovute a due cause concomitanti: la sostituzione di una parte dei volumi dei servizi universali con quelli non universali, il che in presenza di mercati liberalizzati corrisponde all'esito atteso, e un mutamento nella composizione dei prodotti non universali. Nella fig. 3 è presentato l'andamento dei volumi di posta dei servizi universali, dove tutte le classi di invii sono scese a tassi simili salvo le notifiche a mezzo posta, i cui volumi sono invece cresciuti.



Nei servizi non universali l'*e-substitution* è stata meno intensa, e le corrispondenze ordinarie a data e ora certe e quelle descritte multiple (i due più importanti mercati in

reale concorrenza) che costituiscono da soli il 65% dei ricavi e il 57% dei volumi non universali, sono anzi aumentate (Fig. 4). La lieve riduzione osservata dei volumi totali dei servizi non universali dipende dall'effetto combinato fra crescita dei servizi sopracitati e dal calo dei volumi della pubblicità per corrispondenza e delle corrispondenze non indirizzate, che in Italia non si sono mai sviluppate come negli altri principali Paesi europei.



Per valutare l'impatto dell'*e-substitution* sullo sviluppo della concorrenza, le variazioni di volumi e ricavi sono state disaggregate per categorie di prodotto. Nella Tab. 1 è mostrata la variazione media annua composta (CAGR) delle lettere ordinarie, singole e multiple, queste ultime scese nel complesso del 6%. I volumi del servizio universale sono scesi a tassi elevati (rispettivamente -17% e -21% per le lettere singole e multiple), mentre quelli non universali sono cresciuti del 10%. Tuttavia, disaggregando quest'ultimo mercato fra invii di Poste Italiane e quelli degli altri operatori (d'ora in poi, OA), si può osservare come dal 2013 volumi e ricavi del Fornitore del Servizio Universale (d'ora in poi, FSU) siano fortemente cresciuti grazie al lancio sul mercato di Posta Time, mentre quelli degli OA si siano seppur di poco ridotti.

Tab. 1 Lettere ordinarie multiple e singole**Tasso di variazione medio annuo (CAGR) 2013-2018**

	<i>Ricavi</i>	<i>Volumi</i>
Ordinarie singole SU	-10%	-17%
Ordinarie multiple SU	-19%	-21%
Ordinarie multiple NSU	+9%	+10%
- di cui ordinarie multiple NSU OA	-3%	-1%
- di cui ordinarie multiple NSU Poste	+57%	+57%
Totale mercato multiple ordinarie	-11%	-6%

SU = Servizi universali

NSU = Servizi non universali

Riaggregando in un unico mercato (rilevante) gli invii ordinari multipli, composto dalle lettere a data e ora certe di Poste e degli OA e dalle lettere multiple rientranti nel servizio universale (Posta Massiva), emerge che, a causa dell'*e-substitution*, volumi e ricavi sono scesi rispettivamente del 6% e dell'11% (i ricavi totali nel 2013 erano pari a 1104 mln. € e nel 2018 a 607 mln. €).

Il mercato delle lettere registrate presenta un diverso andamento da quello degli invii ordinari (Tab. 2).

Tab. 2 Lettere descritte multiple e singole**Tasso di variazione medio annuo (CAGR) 2013-2018**

	<i>Ricavi</i>	<i>Volumi</i>
Descritte singole SU	-7%	-13%
Totale mercato descritte multiple	-11%	-12%
- di cui multiple SU	-3%	-1%
- di cui multiple NSU	-15%	-17%

I volumi delle lettere raccomandate singole rientranti nel SU sono scesi del 13% l'anno, i ricavi del 7%. Il mercato delle lettere descritte multiple si è ugualmente contratto a tassi annui simili (-12% i volumi, -11% i ricavi), ma mentre le lettere del SU sono fortemente diminuite (-17% i volumi, -15% i ricavi), quelle non rientranti nel SU risultano cresciute sia per volumi (+1%) che soprattutto per ricavi (+15%).

Le differenze dell'impatto dell'*e-substitution* sui diversi mercati e prodotti delle corrispondenze sono in larga misura spiegabili dall'andamento dei prezzi medi (ricavi medi unitari), presentati nella tab. 3.

Tab. 3 Ricavi medi unitari lettere ordinarie e descritte
anni 2013-2018 (€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	CAGR
Lettere singole SU	0,83	0,85	0,98	1,12	1,15	1,21	8%
Lettere ordinarie multiple SU	0,66	0,67	0,67	0,73	0,71	0,74	2%
Lettere ordinarie multiple NSU	0,33	0,32	0,32	0,30	0,29	0,30	-2%
Descritte singole SU	4,18	4,20	4,60	5,03	5,53	5,75	7%
Descritte multiple SU	3,60	3,56	3,58	3,48	3,72	3,97	2%
Descritte multiple NSU	1,68	1,88	2,80	2,75	2,69	2,78	11%

I dati della Tab. 3 confermano una generale tendenza, del resto comune a tutti i Paesi, di risposta differenziata degli operatori postali all'*e-substitution*: nei servizi dove la concorrenza è assente o modesta (lettere singole, ordinarie o descritte), al calo dei volumi segue un aumento dei prezzi autorizzato dall'Autorità di regolazione, mentre nelle lettere multiple l'accesa competizione mantiene i prezzi bassi che, come nel caso delle ordinarie multiple non universali, risultano addirittura in discesa. Da osservare la crescita annua del 2% circa del ricavo medio unitario delle lettere ordinarie multiple, determinato non da una decisione di tipo regolatorio, ma dall'aumento della quota dei volumi destinati alle aree UE (che hanno prezzi più alti rispetto a quelli AM e CP), dovuta al più alto effetto di *e-substitution* nelle aree urbane.

In Italia l'andamento dei prezzi delle lettere multiple descritte riflette le modalità con cui questo mercato si è consolidato negli anni. Inizialmente, i grandi clienti, avendo l'esigenza di garantire l'assoluta integrità dei servizi a firma, anche a causa di una giurisprudenza non sempre univoca sull'equiparazione giuridica fra servizi offerti dal FSU e quelli degli OA²⁹, apparivano restii a utilizzare i nuovi servizi non universali offerti dagli OA. Questi ultimi, per convincere la clientela, erano così costretti a fissare prezzi inferiori di quasi il 50% rispetto agli equivalenti universali, che hanno quindi goduto di un *price premium*. Nel corso degli anni, qualità ed affidabilità dei servizi degli OA sono cresciute, permettendo un aumento graduale dei prezzi offerti, anche se si rileva che nel 2018 il *price premium* dei servizi universali nelle raccomandate risultava ancora del 30%.

2.3. Le quote di mercato nei servizi di corrispondenza

L'Osservatorio delle Comunicazioni dell'Agcom pubblica da qualche anno dati sulle quote di mercato dei principali operatori postali nei servizi non universali che però, a

²⁹ L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni è dovuta più volte intervenire per sancire, a parità di prestazioni svolte, l'equivalenza giuridica fra i due servizi.

causa di una diversa base di rilevazione e di lacune nella fornitura dei dati da parte degli operatori, sono solo parzialmente confrontabili fra loro negli anni. Nella Tab. 4 sono mostrate le quote di mercato per gli anni 2013-2018. La recente acquisizione dei Nexive da parte di Poste italiane modifica sensibilmente la struttura del mercato rafforzando la posizione del FSU, la cui quota era peraltro rimasta elevata e stabile nel tempo.

**Tab. 4 Quote di mercato degli operatori nei servizi di corrispondenza non universali
anni 2013-2018 (valori percentuali)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Poste Italiane	75,1	76,2	n.d.	76,6	76,8	75,6
Nexive	19,9	18,9	n.d.	17,9	17,7	18,6
Fulmine Group	1,4	1,7	n.d.	3,2	3,3	3,8
Altri*	3,6	3,2	n.d.	2,3	2,1	2

Questi dati, tuttavia, aggregando in un unico insieme servizi anche molto diversi, come le lettere business descritte e indescrete, la pubblicità per corrispondenza e gli invii non indirizzati, non identificano il reale potere di mercato del FSU.

La base dati utilizzata consente una più dettagliata verifica della dominanza di Poste Italiane nei due principali mercati in concorrenza, quello delle lettere multiple ordinarie e quello delle descritte (Tab.5). Il primo mercato è calcolato sommando i ricavi delle lettere multiple del SU con quelli equivalenti del servizio non universale, il secondo addizionando i ricavi delle lettere multiple universali a quelli delle lettere multiple non universali.

Tab. 5 Quote di mercato del FSU nei mercati in concorrenza

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lettere multiple ordinarie	83,5	78,6	77,7	78,9	75,4	74
- di cui solo NSU	7,5	15,3	24,3	41,3	43,1	46,9
Lettere multiple descritte	90,6	89,2	88,3	87,5	83,9	83
- di cui solo NSU	52,9	65,5	70,1	72,6	71,2	70,6

Dalla Tab. 5 si può osservare che, nel mercato delle lettere business ordinarie, il FSU ha complessivamente perso negli anni quasi 10 punti percentuali, ma è anche divenuto l'operatore dominante nel sottoinsieme dei servizi ordinari non universali, passando dal 7,5% nel 2013 al 46,9% nel 2018. Nel mercato delle lettere multiple registrate, la quota del FSU è ugualmente scesa dal 90,6% nel 2013 all'83% nel 2018, così come è aumentata la sua dominanza nel sottoinsieme dei servizi registrati non universali, passata dal 52,9% nel 2013 a 70,6% nel 2018. Questi dati confermano quindi la strategia del FSU di rispondere alla concorrenza espandendosi nei mercati non universali, anche a rischio di «cannibalizzare» i propri volumi rientranti nel SU.

2.4. I mercati dei pacchi

A livello mondiale, la riduzione delle lettere (i cui ricavi sono complessivamente scesi fra il 2016 e il 2017 del 3,2%) è stata accompagnata da un aumento sensibile dei pacchi e corriere espresso (+9%) e della logistica (+1,5%) (UPU, 2017). Secondo stime recenti relative al periodo 2013-2020, alla crescita accentuata dei volumi dei pacchi in Europa (+15% annuo) è però corrisposto un incremento più limitato dei ricavi (+5,3%) (Copenhagen Economics, 2019). Tale divergenza sembra dipendere sia dalla forte crescita dell'*e-commerce* del segmento *business to consumer* (B2C) (+10% l'anno in Europa), che offre ai consumatori l'opportunità di acquisto online di una grande varietà di prodotti fisici anche di limitato valore commerciale³⁰ (ad es. parti di apparecchiature elettroniche, libri, abbigliamento, prodotti per la casa), sia dall'accresciuta concorrenza fra operatori postali per recapitare tali beni acquistati dai consumatori sulle grandi piattaforme di intermediazione (Amazon, Ebay, Google shopping, Baidu, ecc.)³¹.

Per gli operatori postali i servizi di recapito dell'*e-commerce* rappresentano una difficile sfida, perché l'accesa concorrenza li costringe ad operare con una marginalità molto bassa se non negativa, condizione da cui possono uscire solo gestendo volumi molto elevati. La bassa marginalità degli operatori postali nell'*e-commerce* deriva anche dalla natura multiversante di questo mercato, in cui la piattaforma svolge il ruolo di stretto coordinatore della domanda proveniente dai diversi lati (i consumatori finali che acquistano i beni, i venditori e gli operatori postali) fissando prezzi che riflettono scarsamente i costi perché tengono soprattutto conto dell'intensità delle esternalità di rete sussistenti fra i lati³².

La remunerazione degli operatori postali nell'*e-commerce*, pertanto, è tenuta bassa dalle piattaforme, a causa sia del loro elevato potere di contrattazione, sia, in alcuni casi, della particolare relazione di *coopetition*. Amazon, ad esempio, è al tempo stesso il loro maggiore cliente e un temibile concorrente che utilizza anche la propria rete di distribuzione dei pacchi (Amazon Logistics). La piattaforma, infatti, affida agli operatori postali le spedizioni che valuta non convenienti consegnare in proprio.

La convenienza delle piattaforme al recapito diretto, tuttavia, sembra essere in parte diversa e più complessa di quella osservata nei mercati delle corrispondenze, dove a causa dei prezzi contenuti delle lettere ordinarie sussistono sempre aree di recapito non contendibili dove strutturalmente un operatore di mercato non consegnerà mai i propri invii. La scelta fra *make or buy* delle piattaforme nel recapito dei pacchi dipende, infatti, sia dal tradizionale indicatore del costo per punto di contatto (come per le

³⁰ Si stima che a livello mondiale l'80% delle spedizioni di e-commerce riguardi beni e merci di piccola dimensione e valore (UPU, 2018).

³¹ Gli ultimi risultati di Royal Mail (pubblicati a febbraio 2021) evidenziano una linea di tendenza diversa per il Regno Unito, dovuta verosimilmente al boom dell'e-commerce causato dalla pandemia e al maggior grado di maturità del mercato inglese rispetto a quelli continentali: negli ultimi 12 mesi il volume dei pacchi è aumentato del 31% e i ricavi dei pacchi del 37% (<https://www.royalmailgroup.com/en/press-centre/press-releases/royal-mail-group/trading-update-for-the-nine-months-ended-december-2020/>).

³² Il caso di Amazon Prime è emblematico. I consumatori che acquistano prodotti direttamente venduti dalla piattaforma vengono da questa sussidiati sottoscrivendo un abbonamento annuo a prezzo fisso, che prevede la consegna gratuita delle spedizioni che hanno acquistato. Tale sussidio – in parte indirettamente pagato dagli operatori postali – incentiva i consumatori ad acquistare i prodotti direttamente venduti da Amazon, perché su quelli acquistati da venditori terzi sempre sulla stessa piattaforma il costo della consegna si somma spesso al prezzo del prodotto acquistato.

lettere), sia dai ricavi che queste realizzano con la vendita dei beni consegnati, sia dall'organizzazione della logistica legata a determinate spedizioni nel tempo e nello spazio. Di conseguenza, diversamente dalle lettere, uno stesso destinatario può ricevere il pacco sia dall'impresa logistica della piattaforma, sia da operatori postali a cui questa ha affidato il recapito, secondo logiche organizzative non determinabili ex-ante.

Il mercato del recapito dei pacchi è attualmente gestito da una pluralità di soggetti diversi (FSU, OA, trasportatori, imprese di corriere espresso locali, corrieri espresso internazionali, Global Integrators) che adottano processi e tecniche produttive diversi. Per analizzare la sostituzione lettere-pacchi distinguiamo due grandi categorie di imprese.

La prima categoria, a cui appartengono il FSU e gli OA operanti nelle corrispondenze, cerca di integrare in un'unica rete di portalettere - che rimane sostanzialmente fissa anche se con un certo e necessario margine di flessibilità - il recapito congiunto di lettere e pacchi. Queste imprese, fino ad oggi organizzate per gestire flussi di corrispondenze costanti e prevedibili nel tempo come le lettere business, stanno ridisegnando i percorsi dei propri portalettere per includere anche il recapito dei pacchi, i cui flussi presentano però una forte variabilità, condizione questa che si attenua solo se l'operatore dispone di elevati volumi da consegnare. La caratteristica di questo modello organizzativo è che il portalettere può gestire solo i pacchi non urgenti di piccola dimensione – tipicamente fino a 2 kg di peso – con un mezzo di trasporto leggero con cui li consegna durante il o i giri a lui assegnati³³.

La seconda categoria di imprese, invece, si avvale di reti altamente flessibili, formate da *hub* logistici e da imprese in conto terzi, spesso con contratti di esclusività degli addetti³⁴, in cui vengono consolidate le diverse spedizioni sia in consegna che in ritiro al fine di massimizzare il fattore di carico del mezzo di trasporto, generalmente di medie dimensioni. La caratteristica peculiare di questo modello organizzativo è l'altissima variabilità nel tempo e nello spazio dei giri di recapito. Tipicamente, all'addetto viene comunicato il percorso delle consegne - le grandi aziende dispongono di un *software* dedicato - solo al momento dell'uscita al mattino dell'automezzo dal magazzino.

Tale categoria, che comprende i corrieri espressi, è avvantaggiata rispetto alla prima nella capacità di cogliere le opportunità di crescita dell'*e-commerce*, perché, consolidando i volumi addizionali B2C dell'*e-commerce* con le spedizioni B2B, aumenta subito la saturazione della propria rete e può operare a costi marginali decrescenti. Viceversa, per la prima categoria di imprese il consolidamento efficiente in consegna di lettere e pacchi è di più complessa realizzazione, perché l'incidenza delle lettere è ancora rilevante e il costo della rete rimane fissa. Copenhagen Economics ha rilevato che una larga maggioranza dei FSU europei (14 sui 21 censiti) non è fino ad oggi riuscita a recuperare con i nuovi ricavi dei pacchi le perdite subite nelle lettere³⁵. I grandi

³³ La conoscenza del territorio e dei destinatari è un valore aggiunto potenziale di questo modello, che in futuro si spera potrà diventare sinergico con lo sviluppo del mercato.

³⁴ Nel mondo del corriere espresso, fa eccezione Fedex che utilizza esclusivamente personale dipendente.

³⁵ Poste Italiane, in occasione della presentazione dei risultati finanziari del 4 trimestre 2020, ha annunciato che per la prima volta l'aumento dei ricavi dei pacchi ha compensato le perdite subite nelle corrispondenze business.

operatori postali nazionali hanno definito e implementato una radicale riorganizzazione del recapito spostando addetti dal recapito delle lettere a quello dei pacchi (ad es. Poste Italiane ha lanciato il progetto Delivery 2022), ma il processo di riforma è tutt'altro che lineare, perché il giro quotidiano del portalelettere tradizionali che recapitano lettere è in larga misura fisso, mentre quello di consegna dei pacchi varia giornalmente, e il consolidamento dei due prodotti appare di difficile realizzazione se non si dispone di elevati volumi di pacchi da recapitare. Ciò vale ancor di più per gli OA che operano nel mercato delle lettere, che incontrano serie difficoltà ad entrare e consolidarsi in quello dei pacchi, sia per la presenza dei grandi operatori integrati di corriere espresso, sia perché il mercato delle consegne non espresse dei piccoli pacchi e pacchetti (fino a 2 kg) - segmento teoricamente gestibile dalle reti dei piccoli operatori - è distorto dai prezzi sottocosto dei prodotti universali transfrontalieri fissati dalle regole tariffarie UPU (in larga misura provenienti dalla Cina), che ne precludono l'accesso al mercato³⁶.

2.5. Interpretando gli andamenti (I): una evoluzione verso il monopolio naturale nel mercato della corrispondenza?

In assenza di *e-substitution*, il mercato postale delle lettere ordinarie³⁷ presenta in alcune parti della rete caratteri tipici del monopolio naturale non sostenibile³⁸. Osservando quanto avviene in questo mercato, è verosimile ipotizzare che la sua curva di costo medio sia decrescente fino ad un certo minimo, superato il quale diventa crescente³⁹. Tale forma di curva descrive, infatti, sia le forti economie di scala esistenti nella porzione contendibile del mercato, sia le diseconomie crescenti della parte non contendibile, dove sono localizzate le aree di recapito a bassa densità postale ed elevato costo. È quindi un monopolio naturale perché, se tutti i partecipanti al mercato operassero a costi simili, la competizione spingerebbe verso una concentrazione che alla fine condurrebbe al monopolio; ma è anche potenzialmente non sostenibile, perché solo un operatore, il fornitore del servizio universale (FSU), ha l'obbligo di recapitare sull'intero territorio nazionale. Essendo la rete postale caratterizzata da porzioni sia a basso (i CAP urbani o comunque ad alta intensità postale) sia ad alto

³⁶ Si veda il successivo par. 5.3

³⁷ Le corrispondenze registrate (o raccomandate descritte), il cui recapito richiede la firma da parte del destinatario, presentano una diversa configurazione di mercato, perché l'elevato prezzo ha fino ad oggi consentito una consegna profittevole sull'intero territorio nazionale da parte degli OA. Il calo dei volumi, tuttavia, rende assai improbabile che tale comportamento possa proseguire anche in futuro. È quindi prevedibile che gli OA chiederanno l'accesso alla rete del FSU anche per questo prodotto.

³⁸ Estrin S., De Meza D. (1995), *Unnatural Monopoly*, in *Journal of Public Economics*, 57, 471 per descrivere questi caratteri definiscono il servizio postale monopolio innaturale.

³⁹ C'è larga convergenza nella letteratura economica sulla forma della curva. Si vedano, tra gli altri, Crew, M. and Kleindorfer, P. (2008), *Pricing for postal access and worksharing*, in M. Crew P. Kleindorfer and J. Campbell (eds), *Handbook of Worldwide Postal Reform*; Crew, M. and Kleindorfer (2010), *Access and the USO under full market opening*, in M. Crew and P. Kleindorfer (eds), *Heightening competition in the postal and delivery sector*, Edward Elgar; Cohen, R. and Chu, E.H. (1997) *A measure of scale economies for postal systems*, in M. Crew and P. Kleindorfer (eds), *Managing change in the postal and delivery industries*, Kluwer, Boston; Cohen, R., Pace, C., Robinson, M., Scarfiglieri, G., Visco Comandini, V., Waller, J., Xenakis, S. (2002) *A comparison of the burden of Universal Service in Italy and the United States*, in M. Crew and P. Kleindorfer (eds), *Postal and delivery services: pricing, productivity, regulation and strategy*, Kluwer, Boston.

costo (i CAP rurali, con scarsa densità abitativa o postale), in un mercato libero e non regolato i concorrenti del FSU possono limitarsi a servirne solo la parte profittevole. Per il FSU il rischio è quindi di essere marginalizzato nelle aree in perdita.

Tuttavia, nel mercato postale, la concorrenza avviene sul prezzo medio offerto dagli operatori postali a ciascun grande cliente business (*utilities*, banche, assicurazioni, ecc.), che ha l'esigenza di far recapitare i propri invii sia nei CAP urbani sia in quelli rurali. I primi sono contendibili come indica la presenza degli OA, i secondi, invece, non sono attrattivi e il FSU è il solo a svolgere il servizio. Di conseguenza, i criteri di fissazione del prezzo al grande cliente sono diversi per il FSU e per gli OA. Mentre il primo ha la libertà di offrirlo al cliente al livello che ritiene più opportuno, i secondi possono fissarlo solo per gli invii che recapitano direttamente, ma sempre tenendo conto anche del prezzo degli invii da consegnare al FSU nei CAP non contendibili in cui non operano dove, essendo insufficienti i volumi da recapitare, i loro costi eccedono i ricavi.

L'*e-substitution* tende a modificare l'ampiezza dell'area del recapito in concorrenza delle lettere ordinarie, perché i più bassi volumi consegnati ai clienti trasformano alcuni CAP da contendibili a non contendibili. Ciò si verifica quando in un certo CAP il costo fisso di un portalelettere, in precedenza coperto dai ricavi delle lettere consegnate, non riesce più ad essere recuperato a causa dei minori volumi che non saturano più la rete. Data la tendenza alla decrescita costante dei volumi, è ragionevole prevedere che il numero dei CAP contendibili si ridurrà gradualmente nel tempo, fino ad un livello tale da rendere ad un certo punto impossibile agli OA operare in modo profittevole e, di conseguenza, la concorrenza nel recapito delle lettere è destinata, anche se in tempi oggi ancora non prevedibili, a venir meno. Una rappresentazione grafica di questo fenomeno e la relativa spiegazione è presentata nell'appendice 1.

Un'implicazione importante di questo scenario di volumi e ricavi in calo nelle lettere è la possibilità, da parte del regolatore, di influire sulle dimensioni dell'area di concorrenza attraverso la fissazione di un appropriato prezzo d'accesso, che la teoria economica individua nell'*Efficient Component Pricing Rule* (ECPR)⁴⁰. In generale, riducendo il prezzo di accesso, il regolatore può rendere meno conveniente per gli OA recapitare in proprio, così come aumentandolo accresce l'opportunità di scrematura⁴¹. Non a caso nei Paesi dove il prezzo d'accesso è basso la concorrenza nel recapito non si è mai sviluppata; viceversa, in quelli in cui il prezzo d'accesso è alto e/o non regolato, la concorrenza nel recapito è stata finora vivace. Tuttavia, a differenza delle telecomunicazioni, dove il passaggio dalla competizione sull'accesso a quella infrastrutturale - si pensi al dibattito attuale sulle nuove reti in fibra ottica - ha stimolato una consistente crescita del mercato, nei servizi postali (dove l'attività di recapito è l'equivalente dell'ultimo miglio) tale passaggio non si è mai verificato, e la concorrenza *on the merit*, anziché svilupparsi, tende a diminuire e in alcuni Paesi a scomparire.

⁴⁰ Baumol, V. (1999) *Having your cake: How to preserve Universal Service Cross Subsidies while facilitate competitive entry*, in *Yale Journal on Regulation*, 16, 1-18 (tr. It in *Mercato Concorrenza Regole*, 1999, 1, 65); Armstrong, M. (2001) *Access Pricing, Bypass and Universal Service*, in *American Economic Review*, 91, 297; Armstrong, M. (2004) *Competition in Two-Sided Markets*, University College London (mimeo).

⁴¹ Per un esempio di ECPR applicata ai servizi postali si veda Visco Comandini, V. (2006), *L'accesso alla rete nei servizi postali*, in V. Visco Comandini (a cura di), *Economia e regolazione delle reti postali*, Carocci, Roma.

2.6. Interpretando gli andamenti (II): la concorrenza nel mercato dei servizi ordinari di corrispondenza è distruttiva?

Il mercato delle lettere business ordinarie che, a seconda del Paese, costituisce mediamente l'80-85% del totale dei volumi, mostra con l'*e-substitution* alcuni caratteri che fanno presumere, almeno in Italia, il sorgere di condizioni di concorrenza distruttiva, ovvero quando tutti gli operatori postali perdono nel gioco competitivo, perché i prezzi sono eccessivamente bassi. La ragione è legata alla peculiare natura multiversante di questo mercato, che vede l'operatore postale coordinare la domanda di due soggetti diversi: i mittenti (i grandi clienti, come banche, assicurazioni e *utilities*) e i destinatari, che in questo caso sono anche clienti dei servizi offerti dai primi⁴². In questo mercato la regola classica storicamente adottata nel servizio postale del *sender party pays*⁴³, in cui il lato dei destinatari è interamente sussidiato da quello dei mittenti anche se la componente del recapito costituisce la maggiore componente del costo totale, non sembra essere più valida, almeno in Italia. Infatti, le *utilities*, i maggiori beneficiari del meccanismo concorrenziale, hanno ridotto ulteriormente le loro spese anche riversando in fattura il costo della spedizione, peraltro, in diversi casi, al prezzo ufficiale del servizio, nonostante quello effettivo di mercato sia inferiore.

La concorrenza fra operatori postali è di tipo *multihoming*: le piattaforme coordinatrici della domanda di mittenti e destinatari, ovvero gli operatori postali, sono in forte competizione fra loro, e di essa beneficiano i grandi clienti business che detengono un certo potere monopsonistico di mercato, che si accresce ulteriormente al ridursi della domanda. Per questi ultimi, il servizio postale è solo uno degli input del loro processo produttivo, il cui costo cercano di minimizzare anche spingendo i loro clienti alla sostituzione elettronica di bollette e comunicazioni. Ma la domanda è piuttosto rigida, e le riduzioni del prezzo non aumentano le quantità domandate. La liberalizzazione del mercato degli anni Novanta del secolo scorso era basata sul presupposto, rivelatosi purtroppo erroneo, di una domanda elastica che avrebbe accresciuto le dimensioni del mercato lasciando spazi e opportunità per tutti i *player*, com'era del resto avvenuto nelle telecomunicazioni. Tale previsione si è rivelata erronea, perché nel mercato delle lettere business la discesa dei prezzi determinata dal gioco concorrenziale non ha apportato apprezzabili benefici ai consumatori finali del servizio – il lato dei destinatari, che non hanno alcuna possibilità di influenzarli – ma ha solo ridotto i costi (accrescendone i profitti) dei grandi clienti speditori.

I prezzi per il servizio nei CAP contendibili, che nei primi anni di liberalizzazione del mercato vedeva gli OA offrirne di più bassi rispetto a quelli del FSU (che ha costi fissi di struttura maggiori), sono scesi negli anni a livelli tali da consentire solo ad alcuni di essi di mantenere un livello di profitto minimo, mentre altri hanno iniziato a subire perdite strutturali, come è il caso in Italia del secondo operatore Nexive, oggi acquisito

⁴² La natura di mercato a due versanti dei servizi di posta ordinaria in concorrenza è spiegata nell'Appendice 2.

⁴³ Questa regola, che permise al servizio postale di svilupparsi in tutto il mondo perché sfrutta le esternalità di rete e riduce i costi di transazione, fu introdotta inizialmente nel Regno Unito nel 1839 con la riforma promossa da Sir Rowland Hill (Coase, 1939).

da Poste Italiane⁴⁴. L'accesa concorrenza di prezzo ha generato perdite consistenti anche al FSU, che però ha potuto finanziarle, aumentando la propria dominanza di mercato, in parte con il sussidio statale per il servizio universale, in parte con sussidi incrociati provenienti dai profitti delle attività finanziarie ed assicurative, i cui clienti sono in diversi casi gli stessi grandi clienti speditori. Tuttavia, qui la dominanza di mercato, a differenza degli oligopoli classici in cui al consolidamento segue un aumento dei prezzi necessario nell'immediato a compensare le perdite subite e nel medio periodo ad accrescere il profitto, causa il potere monopsonistico dei grandi clienti speditori ha reso impossibile il ritorno a prezzi d'equilibrio, e si è tradotto solo in perdite nette per l'intero business postale.

Il carattere distruttivo assunto dalla concorrenza in questo mercato si è evidenziato in Italia quando il FSU nel 2013-2014 ha deciso di allargarla ai CAP non contendibili, facendone pagare l'accesso agli OA ai prezzi ufficiali del servizio universale e fissando contemporaneamente un prezzo inferiore per tali CAP, grazie ad un'offerta selettiva di prodotti non universali, solo ai propri clienti. Lo strumento per applicare tale strategia è quindi stato uno spostamento volontario di volumi di posta dal servizio universale a quello non universale.

Con tale azione il FSU, pur accrescendo ulteriormente la propria dominanza di mercato nei servizi non universali (vedi precedente Tab.5), ha però subito perdite consistenti di ricavi, che non avrebbe registrato se avesse evitato di adottare questa strategia, rivelatasi distruttiva. La consistenza della perdita emerge chiaramente aggregando in un unico mercato rilevante i servizi ordinari di posta multipla non universale e quelli equivalenti di posta multipla universale, e calcolando la differenza fra perdite di ricavi dovute all'*e-substitution* fra il 2013 e il 2018 e quelle subite nel medesimo periodo dal FSU sempre in questo mercato. Il mercato della posta business ordinaria in concorrenza si è infatti ridotto del 45%, ma i ricavi di Poste sono scesi del 51%, ovvero il FSU ha perduto, a causa della «cannibalizzazione» di Posta Massiva con Posta Time un ulteriore 6%, corrispondente a circa 55 mln. di €. L'attuale carattere distruttivo della concorrenza diventa evidente aggiungendo la perdita di redditività che gli OA hanno subito⁴⁵ – in primis Nexive entrata in deficit strutturale – a causa della strategia escludente di Poste, oggi venuta meno dopo gli impegni presentati dal FSU a seguito della decisione A/493/2018 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Nelle corrispondenze, di fronte ad un mercato in marcata e strutturale contrazione, diventa necessario disegnare nuove politiche regolatorie al fine di perseguire i seguenti obiettivi: a) il mantenimento, fintanto che è possibile, di una corretta concorrenza nel recapito; b) la possibilità di un passaggio graduale e ordinato dalla concorrenza nel recapito a quella nell'accesso; c) rendere minimi i problemi sociali e occupazionali derivanti dai più che probabili fallimenti nel medio periodo degli OA, che

⁴⁴ L'operazione di acquisizione è stata valutata con provvedimento del 22 dicembre 2020, ai sensi dell'art. 75 del d.l. 14 agosto 2020 n. 104, a seguito del procedimento avviato e gestito dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con tempestività ed attenzione agli interessi di mercato e a quelli occupazionali. Il prezzo d'acquisto dell'intero capitale di Nexive è stato concordato pari a € 34,4 milioni, sulla base di un Enterprise Value di € 50 milioni e di un indebitamento netto di € 15,6 milioni.

⁴⁵ Secondo i dati Agcom (focus aziendale 2012-2016) l'Ebit margin degli OA è gradualmente sceso, passando da +4,1% nel 2012 a -1,8% nel 2016.

verosimilmente si verificheranno in caso di mantenimento dello status quo; d) salvaguardare il servizio universale, sia sotto il profilo sostanziale di tutela dei consumatori *retail* sia dal punto di vista della sua sostenibilità finanziaria.

Capitolo 3 - Quale regolazione per i mercati postali?

3.1. Il perimetro della regolazione e i profili istituzionali

Molto spesso, la regolazione dei mercati postali viene ricondotta essenzialmente alla disciplina del servizio universale (SU). Ora, per quanto il SU assuma un ruolo centrale nel quadro regolamentare dei servizi postali, più di quanto non accada in altre industrie regolate (anche se forse più per un'eredità del passato che per la mancanza di altri approcci utili ad assicurare gli obiettivi che il SU intende conseguire), vi sono altri temi rilevanti. Tra questi: la disciplina dei titoli abilitativi per la prestazione dei diversi servizi; la disciplina dell'accesso alla rete e agli elementi dell'infrastruttura postale (ivi comprese le condizioni di offerta e la definizione dei prezzi *wholesale*); la tutela del consumatore (oltre le garanzie già previste dal SU quali, ad esempio le condizioni contrattuali, le offerte opzionali, i rimborsi).

In linea con un approccio meno centrato sui temi del SU e più attento ai profili concorrenziali e del funzionamento dei mercati, il Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (d'ora in poi ERGP) ha di recente proposto una rifocalizzazione della Direttiva servizi postali, che tenga conto delle profonde trasformazioni dei mercati postali. In particolare, l'ERGP ritiene che «it is necessary to maintain a sector specific regulation for the postal sector and, given the changes occurred in the market, a new framework should adopt a market perspective in complement to the objective of the provision of universal postal service»⁴⁶. Peraltro, l'ERGP considera che la nuova disciplina settoriale debba coordinarsi con i temi oggetto del *Digital Service Act* (DSA) e del cosiddetto *Green Deal*, per evitare incongruenze e sovrapposizioni.

La legislazione UE, in effetti, lascia ampio margine di discrezionalità agli Stati membri nel definire i compiti e i poteri delle autorità nazionali di regolamentazione⁴⁷. E proprio perché le disposizioni della direttiva non si limitano alla disciplina del SU, l'auspicio della Commissione è stato sempre nel senso di un rafforzamento dei poteri e della sorveglianza regolamentare delle autorità nazionali specialmente nel settore dei pacchi.⁴⁸ L'indicazione della Commissione è stata poi ripresa nelle motivazioni del regolamento UE in materia di consegna dei pacchi (n. 644/2018) al fine di definire, in tale settore, i principi di regolamentazione e individuare le norme per rafforzare la sorveglianza regolamentare.

⁴⁶ ERGP, *Response to the Public Consultation on the PSD Evaluation*, 5 November 2020.

⁴⁷ La relazione del 2008 della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva postale [COM(2008) 884 definitivo] sottolineava che «il mandato, le risorse e i poteri d[elle autorità nazionali di regolamentazione] variano considerevolmente nei diversi Stati membri e che esistono dubbi fondati riguardo al fatto che tutte le [autorità nazionali di regolamentazione] siano adeguatamente attrezzate per assolvere (in modo efficiente) i propri compiti».

⁴⁸ 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), COM(2015)568 final.

Un secondo profilo riguarda lo sforzo per pervenire a una effettiva armonizzazione della regolazione, in termini di contenuti e rimedi, tra i diversi Stati membri. Si tratta di un tema costantemente presente nella regolazione delle industrie a rete, promossa dall'intervento dell'UE: è questo il caso delle telecomunicazioni, dove si è assistito ad un processo di crescente armonizzazione, in virtù di interventi sempre più incisivi dell'UE.⁴⁹ A questo riguardo, vi è da osservare che, nel caso dei mercati postali, le condizioni di sviluppo e gli assetti competitivi dei mercati ancora variano significativamente da Paese a Paese e, inoltre, la disciplina europea lascia – come già detto – margini di discrezionalità significativi alle ANR.

Da ultimo, si pongono problemi di verifica della coerenza, o semplicemente del confronto tra la regolazione dei mercati postali e altre discipline – sempre di livello europeo. È questo il caso delle norme a tutela del consumatore, ma anche di quelle a garanzia della privacy e della protezione dei dati personali. In particolare, ci si interroga sulla necessità di prevedere tutele rafforzate, rispetto a quelle già previste dalle discipline generali, per gli utenti dei servizi postali, soprattutto nella evoluzione verso i mercati digitali. Si pone poi la questione della disciplina dettata dall'Unione Postale Universale (UPU), agenzia specializzata dell'ONU (*infra*).

3.2. La regolamentazione internazionale: il ruolo dell'UPU

A seguito del diffondersi dell'*e-commerce* il sistema postale internazionale è divenuto sostanzialmente un sistema per lo scambio internazionale di beni. In questo scenario, i Paesi occidentali sono divenuti importatori netti di invii postali contenenti beni di basso valore provenienti dalla regione Asia-Pacifico. Si osservi al riguardo che circa l'80% degli invii generati da acquisti online avviene attraverso la trasmissione della corrispondenza ordinaria⁵⁰.

Nella fase iniziale dello sviluppo del commercio elettronico, quando i volumi di spedizioni erano ancora esigui, i venditori online extra-UE per la consegna transfrontaliera delle spedizioni di *e-commerce* si avvalevano del sistema postale internazionale o dei più costosi corrieri internazionali. Successivamente, con la crescita del commercio elettronico transfrontaliero, è emersa una varietà di modelli di importazione, intermedi tra i servizi postali internazionali e i servizi espressi e più orientati alle esigenze dei rivenditori online⁵¹.

Il funzionamento del sistema postale internazionale, ossia l'interoperabilità delle reti

⁴⁹ Oltre a definire il quadro regolamentare mediante Direttive e Regolamenti, fino ad una dettagliata previsione degli obblighi da porre in capo agli operatori con significativo potere di mercato, la Commissione europea, in particolare, ha anche individuato i mercati da sottoporre a regolazione ex ante e, in taluni casi, ha provveduto a definire a livello europeo le tariffe da applicare (come nel caso del servizio roaming).

⁵⁰ WIK (October 2020), *International postal service, Remuneration and Regulation*, report for the European Commission.

⁵¹ I principali modelli di importazione sono:

- «Consolidatori associati a operatori designati per la consegna finale», che sono gestiti come ETOE (Extra Territorial Office of Exchange) o come agenti di vendita, negli Stati membri che non consentono la creazione di ETOE nel loro territorio (per esempio Cina / Hong Kong).
- «Consolidatori non sono associati agli operatori designati», spedizionieri specializzati nel trasporto internazionale di merci che si occupano dello sdoganamento dell'IVA e che hanno accordi con vettori locali per la consegna finale;
- «E-commerce fulfillment service providers», che offrono servizi di magazzinaggio su misura per venditori online e sono specializzati nell'*e-commerce* transfrontaliero (con capacità di sdoganamento).

postali degli operatori designati per la fornitura del SU, è garantito dall'Universal Postal Union (UPU), un'organizzazione intergovernativa e un'agenzia specializzata dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) per il settore postale il cui mandato è quello di «di stimolare lo sviluppo duraturo di servizi postali universali efficienti e accessibili di qualità al fine di facilitare la comunicazione tra gli abitanti del mondo»⁵². A tal fine l'UPU regola gli scambi di invii postali transfrontalieri (lettere e pacchi) tra operatori FSU attraverso la fissazione delle cosiddette *terminal dues*.

Queste ultime sono le tariffe corrisposte dall'operatore del Paese di origine per remunerare l'attività di consegna svolta dall'operatore del Paese di destinazione e sono fissate dalle UPC (*Universal Postal Conventions*) ogni quattro anni, tramite accordo tra i Paesi. Il sistema, quindi, dà luogo a trasferimenti finanziari tra gli operatori postali di Paesi diversi, che si traducono in una perdita netta nei Paesi in cui: i) il costo della consegna nazionale è più elevato della *terminal dues* ricevuta; ii) il Paese è un importatore netto di invii postali.

In generale, gli *incumbent* postali dell'Europa occidentale registrano ingenti perdite per l'importazione di beni attraverso le reti postali, in quanto il sistema UPU prevede che il compenso corrisposto agli *incumbent* extra -UE per la consegna in entrata (in particolare per i pacchi provenienti dal commercio elettronico) sia inferiore a quello addebitato ai mittenti nazionali per servizi simili. Ciò in quanto, nella maggior parte dei casi, le *terminal dues* non sono correlate ai costi sottostanti il servizio di consegna nazionale.

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

L'attuale sistema di spese terminali è stato definito nella Convenzione UPU adottata nel 2016, per regolare il sistema postale internazionale per il periodo dal 2018 al 2021. Poiché le distorsioni sopra descritte hanno dato adito ad acceso dibattito tra i Paesi, culminato nel 2018 con la minaccia degli Stati Uniti di abbandonare l'agenzia se non si fosse proceduto ad una riforma del sistema di determinazione delle *terminal dues*, nel 2019, un Congresso straordinario dell'UPU ha modificato la Convenzione del 2016 per rivedere sostanzialmente le disposizioni sulle spese terminali per il 2020 e il 2021⁵³. Il nuovo sistema di remunerazione permetterà ai Paesi importatori di invii postali di definire unilateralmente, a partire dal 2021, le tariffe di terminazione per la consegna per gli invii transfrontalieri di lettere con un formato «E» (piccoli pacchetti). Questa

⁵² Aderiscono all'UPU gli operatori postali designati per la fornitura del servizio universale di 192 Paesi.

⁵³ A questo riguardo, va segnalato che, per diverso tempo, molti operatori postali hanno avanzato proposte in sede UPU perché le tariffe fossero maggiormente legate ai sottostanti costi, ottenendo – nel settembre 2019 – una modifica nella modalità di determinazione delle stesse, che da allora non sono più stabilite in modo predeterminato.

possibilità riguarda i Paesi che hanno un volume annuo elevato di invii di lettere con questo formato (più di 25 tonnellate l'anno per i Paesi rientranti nel sistema *target*, più di 100 tonnellate l'anno per i Paesi nel sistema *transitional*).

La definizione unilaterale di *terminal dues* sarà sottoposta a due ulteriori vincoli: i) le tariffe non potranno essere superiori al 70% di quelle domestiche per un servizio postale *retail* equivalente; ii) è fissato un limite annuo all'aumento delle tariffe, pari al 15% per i primi due anni, al 16% per il terzo ed il quarto anno e al 17% per il quinto anno. Infine, è prevista una opzione per i Paesi, come gli Stati Uniti, che ricevono volumi di invii di corrispondenza internazionale superiori alle 75 mila tonnellate annue⁵⁴.

È comunque importante osservare che le importazioni di beni da Paesi ex-UE sono diventate un'opportunità di business per alcuni operatori postali europei (sia *global integrators*, come DHL, sia operatori tradizionali, come Royal Mail). Questi ultimi hanno concluso accordi con le piattaforme online asiatiche finalizzati a convogliare i beni venduti da queste ultime presso i propri *hub*, nei quali i beni arrivano non come invii postali, ma come importazioni *bulk*; successivamente i beni vengono sdoganati, smistati ed inviati all'FSU del Paese di destinazione, corrispondendo per tale attività la tariffa UPU all'operatore postale che consegna il bene. In sostanza i Paesi «a monte», dotati di *hub*, si sono di fatto trasformati in esportatori netti di invii postali nei confronti di quelli invece sprovvisti di tali infrastrutture.

Nel corso degli ultimi congressi UPU si è deciso di studiare la possibilità di consentire ad operatori del settore postale alternativi agli *incumbent* di accedere ai prodotti e servizi UPU, in quanto il fatto che numerosi operatori del settore non siano rappresentati presso l'UPU impedirebbe all'organizzazione di conservare la sua natura universale. L'apertura dell'UPU agli operatori privati modificherebbe profondamente l'assetto e l'agire dell'agenzia, nella quale ad oggi sono rappresentati solo gli *incumbent*.

Per valutare questa possibilità, tra novembre 2019 e febbraio 2020, è stata istituita una Task Force *ad hoc*, che ha svolto un'ampia consultazione ed ha tuttora l'incarico di proseguire i lavori al fine di presentare una proposta al prossimo Congresso UPU.

3.3. L'accesso alla rete e all'infrastruttura del FSU

L'accesso alla rete dell'operatore storico è uno dei temi cruciali per lo sviluppo della concorrenza nelle industrie a rete, ivi compreso il caso dei servizi postali. Tuttavia, nel mercato postale, la rete dell'ex monopolista non assume il carattere di infrastruttura essenziale (*essential facility*) come accade in altri mercati (telecomunicazioni di rete fissa, energia, trasporti). La stessa definizione di rete non equivale esattamente a quella delle altre industrie sottoposte a regolamentazione, in quanto vi sono da considerare gli elementi tipici dell'infrastruttura del FSU: il sistema di codice di avviamento postale, le banche dati di indirizzi, le caselle postali, le cassette di recapito, le informazioni sui cambiamenti di indirizzo, il servizio di instradamento della posta verso nuovi indirizzi e il servizio di rinvio al mittente.

Come accennato, vi sono tuttavia le condizioni per la duplicazione della rete

⁵⁴ In questo caso, la possibilità di definire tariffe in via unilaterale è stata anticipata al luglio 2020, per cui è possibile disapplicare il limite all'aumento percentuale annuo.

dell'*incumbent*, quantomeno di quelle componenti per le quali i costi riguardano fondamentalmente l'impiego di forza lavoro, peraltro non caratterizzata da livelli di qualificazione elevati, oppure l'accesso alle cosiddette strutture di prossimità (tabaccai, giornali, supermercati). Questo è – indubbiamente – il caso delle attività di accettazione, raccolta, consolidamento e in parte per la fase del recapito⁵⁵. Da questa sostanziale inesistenza di barriere all'ingresso, nonché dalle previsioni del Legislatore in materia di titoli abilitativi, deriva – tra le altre cose – un numero davvero elevato di operatori: oltre tremila nel caso dell'Italia.

In secondo luogo, come illustrato nel capitolo 2, il settore postale sta conoscendo dinamiche completamente opposte per le sue due principali componenti: la corrispondenza e i pacchi. Ciò sulla base di mutamenti strutturali sia nelle abitudini degli utenti, sia nelle funzioni di produzione, indotti in particolare dalla rivoluzione digitale.

In terzo luogo, vi è da considerare il ruolo peculiare che assume il SU nel caso dei servizi postali. Di gran lunga più rilevante che in altre industrie a rete, come quella delle telecomunicazioni, dove l'avvento della telefonia mobile e di Internet hanno ridotto sensibilmente l'ambito delle prestazioni per cui garantire l'universalità del servizio⁵⁶. Anche se – come già argomentato – sarebbe necessario procedere ad una revisione dei fondamenti economici del SU.

Da ultimo, nei mercati postali, l'instabilità degli assetti di mercato appare più elevata rispetto a quanto si verifica in altre industrie a rete. In realtà, anche in altri settori si registrano fenomeni di uscita dal mercato di imprese entrate nelle prime fasi di apertura alla concorrenza, e anche molteplici operazioni di acquisizione e fusione; tuttavia, solo nel caso dei mercati postali, si segnalano le estreme difficoltà a permanere sul mercato da parte di imprese che pure avevano raggiunto posizioni ragguardevoli, ponendosi come i principali concorrenti dell'*incumbent*: come Sandd in Olanda e Nexive in Italia. Più in generale, come mostrano le indagini condotte da ERGP nella seconda metà del decennio, le quote di mercato dei concorrenti dell'*incumbent* rimangono relativamente modeste⁵⁷. Questo è un fenomeno che riguarda la gran parte dei Paesi europei e, quindi, non va considerato come una peculiarità dei mercati italiano ed olandese all'esito delle menzionate operazioni di concentrazioni, i cui impatti potranno – necessariamente – essere valutati tra qualche tempo.

Una rassegna della letteratura economica sull'accesso alla rete è contenuta nel riquadro n. 1. Secondo la disciplina europea⁵⁸, è prevista la possibilità per gli Stati membri di garantire l'accesso alla rete dell'*incumbent* per gli utenti e i concorrenti a condizioni di trasparenza e non discriminazione, ma anche (articolo 11 bis) l'obbligo di assicurare accesso agli elementi dell'infrastruttura sopra richiamati⁵⁹. In altri termini, nel caso

⁵⁵ In tal senso, Agcom, delibera 384/17/CONS, punti 74 e ss.

⁵⁶ Tuttavia, negli ultimi tempi, si è avviato un dibattito circa la possibilità di estendere il perimetro del SU nelle TLC, comprendendovi l'accesso ai servizi a banda ultra-larga.

⁵⁷ Si vedano le indagini svolte da ERGP negli anni 2016 e 2017.

⁵⁸ Gli articoli 11 e 12 della Direttiva Postale – come modificati dalla Direttiva 2008/6/EC – rappresentano il riferimento sostanziale per la disciplina dell'accesso alla rete ed agli elementi della infrastruttura dell'*incumbent*. Il focus è soprattutto sulla regolazione dei servizi facenti parte del SU.

⁵⁹ I criteri da seguire nella definizione delle tariffe e dei prezzi dei servizi sono stabiliti dall'articolo 12 della vigente Direttiva postale.

dell'accesso agli elementi infrastrutturali, la Direttiva ha carattere vincolante per gli Stati membri, al fine di promuovere la concorrenza e tutelare gli utenti. Invece, per quanto riguarda l'accesso alla rete, la disciplina europea consente – ma non impone – la possibilità di prevedere obblighi in capo al FSU.

RIQUADRO 1

Una ricognizione di alcuni studi sulla regolazione dell'accesso è stata svolta da ERGP⁶⁰, nel documento già citato. Dall'analisi svolta, ERGP ha concluso che: i) l'accesso alla rete postale rimane uno strumento importante per la promozione della concorrenza e il raggiungimento di altri obiettivi desiderabili; ii) tuttavia, la regolazione dell'accesso è uno strumento da usare con cautela, in quanto la sua attivazione dipende dalle condizioni di mercato (grado di concorrenza, condizioni di stabilità del fornitore del SU, replicabilità della rete, effetti sul SU). Se, infatti, il prezzo d'accesso fissato è inferiore a quello socialmente ottimo, la regolazione fornisce un incentivo sbagliato al mercato, perché stimola ingressi di operatori inefficienti, mentre se è superiore impedisce che operatori efficienti entrino nel mercato. Nel primo caso, infatti, è scoraggiata la costruzione di reti di recapito alternative *end-to-end* in favore di una competizione esclusivamente basata sull'accesso, nella seconda si restringe la competizione nel recapito.

Tra i numerosi contributi scientifici che hanno analizzato la regolazione dell'accesso nel settore postale, alcuni, citati nello studio ERGP, si sono rivelati di particolare interesse soprattutto in riferimento alla trasformazione digitale dei mercati postali.

In linea con i risultati precedentemente sviluppati da Panzar (2002), secondo Geradin (2017), in generale, al mercato postale non si applica la principale motivazione che giustifica la regolazione dell'accesso nelle industrie a rete, ossia la presenza di *sunk costs* che rendono la rete dell'*incumbent* un *bottleneck* monopolistico; nel caso del settore postale, la maggior parte dei costi sono legati al lavoro, quindi non sono *sunk*.

Geradin considera la possibilità che il legislatore intenda comunque prevedere un obbligo di accesso, per altre finalità generali: stimolare la concorrenza, promuovere l'efficienza, garantire significativi benefici ai consumatori⁶¹. A questo ultimo riguardo, l'autore sottolinea come – nella realtà – l'obbligo di accesso tenda a favorire i grandi operatori postali, ma non i consumatori finali e gli operatori postali di minori dimensioni. Anzi, l'utente finale ne potrebbe essere danneggiato per via degli effetti (negativi) sulle prestazioni di SU dell'*incumbent*, il quale tende a concentrare i propri investimenti nelle attività in cui compete con i grandi concorrenti.

In ogni caso, qualora, anche sulla base di considerazioni legate al livello di sviluppo del mercato interno, un Paese optasse per la regolazione dell'accesso, Geradin suggerisce che la fissazione dei prezzi sia lasciata all'*incumbent*, ad evitare che comportamenti opportunistici da parte dei concorrenti (*cream skimming*, in particolare) determinino squilibri finanziari per l'*incumbent*, così da comprometterne la stabilità economico-finanziaria e la capacità di fornire adeguate prestazioni di SU⁶². In estrema sintesi, per Geradin, nel caso del mercato postale, l'obbligo di accesso deve essere motivato con ragioni diverse da quelle che lo giustificano nelle altre industrie a rete. In ogni caso, l'obbligo d'accesso non dovrebbe prevedere anche la disciplina dei prezzi, la cui determinazione deve essere lasciata all'*incumbent*, sui cui comportamenti vigila comunque l'autorità garante della concorrenza.

La posizione di Geradin riguardo l'accesso alla rete dell'*incumbent* è criticabile su alcuni aspetti, soprattutto sul versante della promozione della concorrenza e della tutela del consumatore. Infatti,

⁶⁰ L'elenco degli 11 studi esaminati è a pagina 61 del Rapporto ERGP 2017, già citato. Tra questi, ad avviso di chi scrive, assumono un peculiare rilievo ai fini che qui interessano i contributi di Geradin (*Is mandatory access to postal network desirable and if so at what terms?*, 2017), Okholm et al. (*The challenge of designing access to postal network: an economics perspective*, 2017). Per questo motivo, i due studi saranno illustrati in questa sezione.

⁶¹ Questo è stato l'approccio seguito nel Regno Unito, con il Postal Services Act del 2011, che ha conferito ad Ofcom la possibilità di imporre l'obbligo di accesso.

⁶² Da ultimo, Geradin propone che una eventuale disciplina dei prezzi da parte del Regolatore assuma come metodologia l'ECPR (*Efficient Component Pricing Rule*).

la rete di recapito del FSU, pur non essendo un *essential facility* in senso tecnico economico come nelle telecomunicazioni, è però un elemento strutturalmente necessario ai competitor per fornire servizi completi ai grandi clienti, che hanno l'esigenza di recapitare tutti i loro invii, non solo quelli destinati alle aree urbane a basso costo. Nei servizi postali di recapito, l'accesso non è altro che uno sconto rispetto al prezzo pieno stabilito dal FSU, e, se si vuole promuovere la concorrenza, deve essere sufficiente per rendere economicamente sostenibile il modello di business *end-to-end*. Lasciare libertà all'*incumbent* di fissare tale prezzo senza tenere conto sia dei suoi costi reali sia degli sconti che questi pratica ai suoi clienti implica l'impossibilità di replicazione dell'offerta. Questo è il motivo che giustifica la necessità di una regolazione dei prezzi da parte dell'autorità di settore. Inoltre, è dubbio che l'accesso, se correttamente definito (per esempio attraverso l'ECPR), limiti la stabilità economica dell'*incumbent* perché, essendo i costi della sua rete sostanzialmente fissi, più invii vengono immessi in rete maggiori saranno i ricavi per il FSU, oppure che sia di detrimento agli utenti del SU, che non coincidono con quelli che oggi ricevono fatture, bollette ed estratti conto dalle utilities e dagli istituti di credito (offerti oggi nella stragrande maggioranza dei casi attraverso servizi non universali).

Okholm *et al.* (2017) hanno una posizione più sfumata, e considerano una serie di aspetti importanti da affrontare – nell'ipotesi di un obbligo d'accesso – tra cui l'ambito (*scope*), i prezzi e i punti d'accesso. Per valutare come affrontare queste «dimensioni» della regolazione dell'accesso gli autori assumono tre differenti prospettive: quella dell'Autorità di regolazione, quella dell'Autorità garanti della concorrenza e, infine, quella del FSU⁶³. Dal punto di vista delle Autorità, concludono, riflettendo i risultati di studi accademici precedenti, che il modello per una efficace regolazione dell'accesso: i) deve applicarsi a un set limitato di prodotti, per i quali si sia in presenza di una *essential facility* dell'*incumbent*; ii) deve consentire l'accesso soltanto al livello dei centri di smistamento; iii) la definizione dei prezzi deve basarsi sul metodo del *retail-minus*; iv) gli sconti quantità devono essere rapportati ai volumi di corrispondenza generati dai diversi clienti (intermediari, concorrenti, grandi clienti).

Le raccomandazioni emerse dal lavoro di Okholm *et al.* richiedono però una maggiore specificazione: i) l'accesso deve riguardare solo alcuni prodotti su cui vi sia reale concorrenza; ii) l'accesso in senso tecnico è sempre svolto – almeno in Europa – a livello dei centri di smistamento, ma il lavoro lascia impregiudicata la questione se vadano utilizzati quelli in uscita (dove viene inizialmente raccolto il flusso degli invii dei clienti) oppure anche in entrata (centri locali dove vengono consolidati i flussi provenienti dal resto del Paese), a cui corrispondono costi e prezzi diversi; iii) il criterio del *pricing* con il *retail-minus* non è necessariamente più efficiente di quello *cost-plus*: è di più semplice determinazione, ma è anche più opaco dal punto di vista dei costi e della remunerazione; iv) gli sconti quantità costituiscono sempre lo standard, ma la loro fissazione per categorie di clienti rappresenta una discriminazione di mercato contraria alle regole sulla concorrenza.

Le conclusioni di questi studi indicano che la regolazione dell'accesso è uno strumento cui fare ricorso con cautela, privilegiando un *light touch approach* e un'attenta valutazione dei pro e dei contro delle diverse opzioni.

In effetti, in occasione del recepimento della Direttiva, non tutti gli Stati membri hanno deciso di prevedere un obbligo di accesso alla rete postale, e quindi di dotare le rispettive Autorità di Regolazione Nazionale (ANR) dei necessari poteri di intervento. Inoltre, tra quanti hanno previsto questo obbligo, si notano differenze nella disciplina nazionale, a cominciare dai poteri conferiti alle ANR, che possono variare dalla potestà di imporre l'obbligo di accesso, alla risoluzione delle controversie, a una generale attività di monitoraggio. Altrettanto, per quanto riguarda i principi da applicare, a parte la unanime previsione di quelli relativi alla trasparenza ed alla non discriminazione⁶⁴.

⁶³ La prospettiva dei soggetti richiedenti l'accesso non è esplicitamente considerata, in quanto viene assunto che siano le due Autorità (Antitrust e Regolatore) a garantirne i diritti.

⁶⁴ Ci si riferisce sia agli oggetti della regolazione (livelli della rete per i quali vi è l'obbligo; gamma dei servizi per cui vi è

La situazione che ne è derivata, decisamente variegata, denota una scarsa armonizzazione: in particolare l'obbligo di fornire accesso alla rete è operativo in 17 dei 27 Paesi considerati da ERGP, peraltro con differenti declinazioni⁶⁵. Sotto questo profilo, si può distinguere tra quei Paesi che hanno optato per una competizione di tipo infrastrutturale, in cui i concorrenti sviluppano ognuno la propria rete (cosiddetta *end-to-end competition*), e quanti - invece - hanno privilegiato una concorrenza fondata sull'accesso alla rete dell'*incumbent* (*access-based competition*), in linea con la concorrenza basata sui servizi, sperimentata da altre industrie a rete (energia, TLC)⁶⁶. Inoltre, vi sono anche soluzioni intermedie, che combinano le due forme di concorrenza, in un modello di *mixed competition*.

Interessanti riflessioni e proposte in materia di regolazione all'accesso sono state illustrate dall'ERGP. Nel rapporto del novembre 2017⁶⁷, l'ERGP, nel riassumere l'esperienza dei Paesi membri in materia di disciplina dell'accesso, osservava come l'obbligo di accesso imposto in alcuni Paesi si fosse rivelato un insuccesso, soprattutto per gli interventi dei giudici amministrativi che lo avevano ritenuto non coerente con il quadro regolatorio comunitario. Inoltre, la concreta applicazione dell'obbligo aveva conosciuto diverse impostazioni nei vari Paesi, tanto da rendere impossibile l'individuazione di *best practices* da indicare ai Paesi membri. ERGP, in questo studio, si è limitata pertanto a formulare alcune raccomandazioni che appaiono suggerire ai Paesi membri una certa prudenza nel momento in cui decidono di imporre questo tipo di obbligo. In primo luogo, si propone di svolgere un'analisi approfondita delle cause alla base dello scarso livello di concorrenza che continua a contraddistinguere il settore. Inoltre, si ritiene indispensabile rivedere i concetti e i principi relativi alla nozione di accesso alla rete postale. Per evitare le censure della magistratura amministrativa, si ritiene necessario un ancoraggio legislativo del potere di intervento delle Autorità di regolazione in materia di accesso e, più in generale, viene raccomandato di rafforzare i poteri delle Autorità che vanno dalla regolazione e vigilanza dell'accesso alla risoluzione delle controversie. L'impostazione di ERGP non muta nei successivi documenti⁶⁸: la questione dell'accesso viene ricondotta ai casi in cui i concorrenti non sono in grado di affrontare gli investimenti richiesti da un modello di competizione *end-to-end*, e devono pertanto ricorrere ai servizi di rete forniti dall'*incumbent*. L'accento, ancora una volta, è sulla necessità di fornire alle Autorità di regolazione sufficienti poteri per disciplinare quest'obbligo, mentre si osserva che – comunque – molti Paesi non si siano avvalsi dei poteri già conferiti dalla vigente DSP (in particolare, l'articolo 11 a). In conclusione, si può affermare che – almeno fino a pochi mesi fa – l'ERGP

l'obbligo; sistema delle tariffe e degli sconti; tipologia degli operatori concorrenti ammessi all'accesso in particolare), sia alle misure concretamente intraprese dalle ANR con riguardo ai diversi aspetti.

⁶⁵ Si veda, tra gli altri, ERGP, *Report on recommendations and best practices in regulation for access to the postal network of the incumbent operator*, November 2017, in particolare il capitolo 3.

⁶⁶ Nel settore delle telecomunicazioni di rete fissa, in particolare, questa è stata la prima fase del processo di apertura alla concorrenza, seguita da una seconda fase in cui si è privilegiata la competizione di tipo infrastrutturale, mediante l'accesso alla rete dell'ex monopolista, secondo un modello noto come *ladder of investment*. In realtà, non si è trattato di una effettiva competizione infrastrutturale, nel senso che i concorrenti non hanno mai sviluppato una rete completamente alternativa a quella dell'*incumbent*, come invece accade nel mercato della telefonia mobile.

⁶⁷ ERGP, *Report on recommendations and best practices in regulation for access to the postal network of the incumbent operator*, cit.

⁶⁸ ERGP, *Developments in the postal sector and implications for regulation*, March 2019; ERGP, *Opinion on the review of the regulatory framework for postal services*, 2019.

assegnava un ruolo importante alla regolazione dell'accesso come mezzo per promuovere la concorrenza, ma suggeriva un approccio prudente e, in ogni caso, a valle di un'analisi accurata delle motivazioni alla base della ancora elevata concentrazione dei mercati, con specifico riferimento a quelli della corrispondenza.

Un cambiamento di impostazione può essere rinvenuto nella recentissima risposta alla consultazione pubblica della Commissione europea sulla valutazione della DSP⁶⁹. L'ulteriore enfasi posta sulla necessità di un *greenfield approach*, che investa anche le piattaforme digitali, induce l'ERGP a «rivalutare» lo strumento dell'accesso alla rete postale: «NRAs need to have the competence to apply pro-competitive regulatory access to postal networks and services» Più precisamente, le Autorità debbono avere «sufficient powers to define, monitor and analyse markets (including adjacent markets – e.g. logistics and transport) and, in particular, the competence to impose regulatory obligations such as: access to the network and its components at cost orientated prices, the publication of a reference offer, non-discrimination and development of margin squeeze tests following an analysis of the relevant market». Come si vede, un deciso rafforzamento dei poteri delle Autorità di regolazione, finalizzato – tra le altre cose – a consentire loro di disciplinare l'accesso alla rete postale dell'*incumbent*, di cui si indicano anche gli elementi essenziali (ad esempio, la pubblicazione di una offerta di riferimento).

Probabilmente, questo mutamento di impostazione è riconducibile alla constatazione del sostanziale fallimento della sfida competitiva portata agli *incumbent* dagli operatori che hanno realizzato una propria infrastruttura alternativa a livello nazionale, limitando l'accesso a quella dell'*incumbent* alle sole situazioni in cui questa soluzione risultava economicamente più vantaggiosa, quantomeno nel breve periodo. Indubbiamente, l'uscita dai rispettivi mercati di Sandd in Olanda e di Nexive in Italia attesta come – a differenza di quanto sperimentato in altre industrie a rete⁷⁰ – il consolidamento di *competitors* «infrastrutturati» su scala nazionale si riveli particolarmente difficile, se non impossibile, nel caso del mercato postale della corrispondenza.

Di conseguenza, la competizione – in questa fase – sembra essere possibile solo nella forma di una concorrenza sui servizi, mediante il ricorso alla rete dell'*incumbent*, come sperimentato dalle telecomunicazioni agli inizi degli anni Novanta, con l'apertura dei mercati alla competizione. In altri termini, non sembrano attualmente esservi le condizioni per una concorrenza di tipo infrastrutturale nel mercato della corrispondenza, per cui l'accesso – e la sua regolazione – divengono l'unico strumento per garantire una forma di concorrenza⁷¹.

Peraltro, la disciplina dell'accesso alla rete dell'*incumbent* ha una «tradizione» significativa nel nostro Paese, come testimoniano le misure regolamentari assunte dall'Agcom, nonché gli interventi dell'Autorità antitrust nell'ambito di procedimenti

⁶⁹ ERGP, *Response to the Public Consultation on the PSD Evaluation*, 5 November 2020.

⁷⁰ Ci si riferisce alle telecomunicazioni, sia di rete fissa che di rete mobile, ai mercati dell'energia, dove si sono ormai affermati concorrenti di rilievo nazionale, con significative quote di mercato. Più controverso sembra il caso dei trasporti ferroviari, almeno con riferimento al caso italiano, dove si registrano notevoli difficoltà di NTV a raggiungere l'equilibrio economico.

⁷¹ L'ERGP considera che il futuro quadro regolamentare – tra le altre cose – deve dare alle Autorità di regolazione competenze per imporre l'obbligo di accesso alla rete ed agli elementi dell'infrastruttura postale, nell'ambito del perimetro del SU (ERGP, 2020, pagina 13).

che hanno riguardato l'ex monopolista. Ne deriva un quadro di regole che caratterizza il mercato italiano, rispetto agli altri Paesi europei, per quanto riguarda il livello di dettaglio e l'incisività dei rimedi. Ciò premesso, per quanto «innovativo», l'impianto della disciplina italiana dell'accesso andrebbe comunque riesaminato alla luce delle trasformazioni dei mercati postali, in particolare quello della corrispondenza, e delle peculiarità del mercato italiano⁷².

Come si è esplicitato, queste considerazioni valgono per il mercato della corrispondenza, dal momento che quello dei pacchi appare più competitivo, anche se – in alcuni segmenti – si osservano tendenze a una concentrazione del mercato. A questo riguardo, diventa allora fondamentale seguire l'evoluzione delle strategie delle piattaforme digitali, soprattutto quelle legate all'*e-commerce*. Intanto, alcuni Paesi, tra cui l'Italia, hanno iniziato a esaminare la possibilità di una regolazione del mercato dei pacchi, con riguardo ad alcuni specifici segmenti in cui si possono individuare situazioni di significativo potere di mercato in capo ad uno o più operatori.

3.4. Il Servizio Universale

La direttiva europea 97/67 è fondata sul principio che il SU debba essere mantenuto e promosso anche nei mercati postali liberalizzati. A tal fine aveva previsto un insieme di norme comuni che gli Stati membri sono tenuti a rispettare sulle modalità con cui il SU viene erogato, in particolare il recapito della posta almeno 5 giorni la settimana, il rispetto di indici di qualità minima del servizio (espressi in giorni intercorrenti fra raccolta e recapito) e la presenza di una rete capillare di raccolta tramite uffici postali e/o cassette d'impostazione.

Nell'intento del legislatore, tali norme costituivano la base per la creazione di un vero mercato postale unico in Europa, dal momento che la determinazione del perimetro del SU è di competenza esclusiva degli Stati membri. Tale obiettivo, tuttavia, non è stato raggiunto, perché le regole comuni non includono la scelta di quali prodotti postali inserire nel SU e quali escludere. Ne è seguito un insieme di soluzioni diverse adottate da ciascun Paese, determinate più da situazioni nazionali particolari, fra cui la maggiore o minore dominanza del FSU, che da una valutazione strategica di armonizzazione finalizzata a promuovere lo sviluppo del mercato postale.

Nei primi anni di applicazione della direttiva, le Autorità antitrust nazionali e la Commissione europea consideravano il SU potenzialmente in conflitto con la concorrenza, ed erano molto rigide nel vietarne qualsiasi allargamento illegittimo.⁷³ Negli anni successivi, tuttavia, a fronte sia dell'offerta di nuovi prodotti postali da parte del FSU, sia dell'istituzione di Autorità indipendenti di regolazione postale, sia – soprattutto – del calo dei volumi di lettere a causa dell'*e-substitution*, tale atteggiamento sembra essere in parte cambiato e sono state consentite forme di deroga più o meno ampie alla direttiva. Esemplificativa al riguardo la deroga, concessa inizialmente all'Italia e poi estesa ad altri Stati membri, di allentare il vincolo del recapito di 5 giorni

⁷² In tal senso, i riferimenti alle esperienze di altri Paesi europei sono senz'altro interessanti ed utili, ma debbono sempre essere considerati con riguardo al contesto del mercato italiano.

⁷³ Si veda ad esempio la decisione della Commissione Europea 2001/176 del 21.12.2000 *Nuovi servizi postali in Italia con recapito a data e ora certe*, GUCE L-63/59 del 3.3.2001.

alla settimana.

In riferimento ai prodotti inseriti nel SU, occorre operare una preliminare distinzione fra i pacchi, già interamente liberalizzati prima della direttiva 97/67, e le lettere, escluse dall'area di riserva solo a partire dal 2010.

Per il servizio pacchi, i principali Paesi europei - fra cui Francia, Regno Unito, Germania, Olanda, Austria, Belgio, Paesi scandinavi e altri - hanno optato per una soluzione finalizzata ad accrescere la concorrenza nel mercato: rientrano nel SU i soli prodotti di base a prezzo regolato accettati agli sportelli postali, ovvero quelli rivolti all'utenza *retail* singola (C2C)⁷⁴. Altri Paesi, fra cui l'Italia e la Spagna, hanno invece incluso nel SU anche il segmento business del prodotto pacco di base. Inizialmente, il discrimine utilizzato in Europa nella distinzione fra pacco di base universale e pacco a valore aggiunto (escluso dal SU) era, oltre alla rapidità di consegna, l'eventuale presenza di servizi accessori quali il tracciamento (*Track & Trace*), la ricevuta di avvenuta consegna e altre prestazioni addizionali. Successivamente, tuttavia, anche a seguito dei mutamenti della domanda da parte dei consumatori *retail* che chiedono certezza e garanzia nello svolgimento del servizio, nella gran parte degli Stati membri sono stati autorizzati prodotti di pacchi di base universali che includono anche il tracciamento.

Per quanto riguarda le lettere, il segmento della pubblicità indirizzata è stato escluso dal SU con la direttiva 2018/6 di liberalizzazione finale del mercato, ma ampi spazi di discrezionalità sono stati concessi agli Stati membri sugli invii multipli (segmento B2C). Se Regno Unito, Olanda, Germania, Paesi scandinavi e altri hanno escluso questi ultimi dal SU adottando la medesima regola seguita per i pacchi, l'Italia (col prodotto Posta Massiva), Francia e altri Paesi li hanno invece mantenuti nel SU.

Al di là del quadro normativo vigente, l'evoluzione dei mercati pone il problema di stabilire se la permeabilità tra mercato postale, mercato digitale ed *e-commerce*, implichi anche una corrispondente ridefinizione del perimetro del SU. Sembrerebbe esservi un generale consenso attorno al fatto che il perimetro del SU e i servizi in esso contenuti siano stati disegnati in un contesto di domanda e offerta significativamente diverso da quello odierno. Anche in una prospettiva di medio-lungo periodo, in virtù della sempre più marcata crescita di domanda dei pacchi di tipo B2C legati all'*e-commerce* e di fenomeni quali la *e-substitution* tra corrispondenza e digitale, appare inevitabile interrogarsi sui confini e sul contenuto del SU.

Nel contempo è necessario tenere distinti i servizi che rispondono alle caratteristiche del Servizio di interesse economico generale (SIEG), soggetti quindi alle norme comunitarie in materia di concorrenza, mercato interno e regolazione, da quelli sottoposti ad obblighi di SU, di cui rappresentano un sottoinsieme e che, in base alle Direttive europee, sono soggetti ad obblighi di offerta di qualità determinata e sono forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti.

In passato, la sostenibilità del SU beneficiava della delimitazione di un'area di attività riservata al FSU, nella quale quest'ultimo poteva operare come monopolista in esclusiva. Con la direttiva del 2008 il quadro è stato modificato: gli Stati membri

⁷⁴ La Francia si è spinta ulteriormente, escludendo i pacchi del corriere espresso dal settore postale e dunque dal loro assoggettamento alla direttiva.

possono designare una o più imprese come fornitori del SU per coprire l'intero territorio nazionale e più imprese per fornire i diversi elementi del SU e/o per coprire differenti parti del territorio nazionale. Si è quindi decretata la fine del regime di esclusiva sui servizi sottoposti ad obblighi di SU. Il legislatore italiano ha scelto di estendere, peraltro coerentemente con quanto previsto dalla legislazione europea, il SU, includendovi anche la corrispondenza commerciale (comunicazioni bancarie, bollette e bollettini di pagamento, etc.) di cui fa parte anche la «posta massiva». Come più volte sostenuto dall'Agcm e recentemente anche dall'Agcom, l'inclusione delle corrispondenze business nel SU genera problemi concorrenziali per almeno due ragioni. La prima è che eventuali perdite subite dal FSU nella fornitura dei prodotti business universali vengono incluse, pro quota, nel calcolo del costo netto per il SU, in Italia finanziato, solo in parte, dal trasferimento statale per il SU, da cui i concorrenti sono invece ovviamente esclusi; la seconda è che il FSU può disporre, per un medesimo servizio rivolto alle grandi utenze, sia di un prodotto universale che non universale e offrirli con prezzi specifici ai clienti a seconda del potere di contrattazione di cui dispone.

Un'altra potenziale estensione prevista dal legislatore nazionale è la inclusione nel contratto di programma tra il Ministero dello sviluppo economico (Mise) e il fornitore del servizio postale universale delle attività di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii postali fino a 5 kg. Nella direzione opposta di restringere il campo di Poste Italiane va l'abrogazione, dal settembre 2017, del regime di esclusiva, del servizio di notifica postale degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada. Non avendo il legislatore italiano considerato la possibilità di designare più imprese per la copertura del servizio universale, Poste Italiane manterrà l'esclusiva del SU fino al 2026.

In riferimento alla regolazione dei prezzi del SU, l'Agcom deve assicurare che le tariffe siano conformi ai principi individuati dall'articolo 12 della direttiva sui servizi postali (ragionevolezza e accessibilità, correlazione ai costi, trasparenza e non discriminazione degli utenti) e recepiti nell'ordinamento nazionale, tenendo conto delle specifiche condizioni del mercato e, in particolare, della sua effettiva apertura alla concorrenza. L'Autorità deve determinare, nella loro misura massima, le tariffe tenendo conto dei costi del servizio e del recupero di efficienza (articolo 13, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999). Ciò non esclude la possibilità che siano applicate tariffe diverse («speciali») per grandi clienti che, almeno in Italia, utilizzano anche prodotti non universali. Nel caso delle corrispondenze, il mercato offre infatti a ciascun grande cliente possibilità diverse di combinazione fra prodotti universali e non universali⁷⁵. Per i primi – offerti in esclusiva dal FSU nelle aree rurali (cosiddette EU2) dove è l'unico soggetto ad operare, ma anche in concorrenza nelle restanti parti del territorio, il prezzo è regolato nei suoi livelli massimi, per i secondi – offerti anche dai concorrenti - c'è invece piena libertà di determinazione del prezzo. Questa differenza di regola tariffaria ha posto problemi di concorrenza, sorti quando il FSU ha iniziato ad offrire in modo selettivo (ossia solo ad alcuni grandi clienti) prodotti non universali anche nelle aree EU2,

⁷⁵ Ad esempio, avvalersi di un'impresa concorrente per le aree AM e CP e EU1 per i prodotti non universali, e del FSU per quelle EU2 per i prodotti universali, ovvero di soli prodotti non universali interamente gestiti dal FSU, o combinazioni diverse fra FSU e concorrenti a seconda della regione che intende servire.

rendendo la propria offerta non replicabile per gli altri concorrenti. L'AGCM è intervenuta con una decisione (A493/2018) che ha imposto al FSU di offrire anche ai concorrenti il prodotto non universale, se richiesto, nelle aree EU2. L'Agcom si è assunta il compito di determinare in quali CAP (corrispondenti grosso modo al 25-35% della popolazione) e su quali prodotti vigesse l'obbligo di offerta. In tal senso si colloca la decisione dell'Autorità di effettuare un test di replicabilità, tutt'ora in fase di svolgimento.

Nel complesso, la *ratio* della attuale distinzione tra SU e altri servizi postali, una volta venuta meno la riserva, resta di difficile perscrutabilità: cosa oggi deve essere fornito imponendo obblighi di offerta di qualità determinata e permanentemente in tutti i punti del territorio? E perché non può essere offerto semplicemente con tariffe regolate *cost reflective*, tenendo conto del vincolo dell'*affordability*? Perché non regolare semplicemente anche gli obblighi qualitativi (periodicità e rapidità delle consegne) per alcuni servizi? Non è in fondo questo lo schema regolatorio utilizzato per altri servizi di interesse economico generale?

Perché si possa ridisegnare opportunamente il perimetro del SU e ridefinirne i contenuti in termini di caratteristiche del servizio (ad es. prezzi, frequenza e qualità del servizio) sarebbe necessario svolgere anche un'attenta analisi quantitativa basata sulla conoscenza delle esigenze dei consumatori. E solo a valle di questa analisi sui costi del servizio procedere ad una verifica qualora si ponga il problema dell'accessibilità. In mancanza di tale analisi, ad oggi mai svolta, la definizione del perimetro resta affidata a mere valutazioni congetturali, facilmente oggetto della pressione degli interessi costituiti.⁷⁶ Non sembra che la soluzione di questi problemi possa passare attraverso una riforma della direttiva, dal momento che gli spazi per un'armonizzazione sembrano essere piuttosto ridotti. In questo senso, il raggiungimento di un *level playing field* tra FSU e altri operatori postali è rimesso all'Agcom.

La ridefinizione del perimetro del SU consentirebbe di affrontare anche su basi nuove il problema del suo finanziamento, oggi affidato ad un contributo pubblico. Infatti, il Fondo di compensazione, istituito ai sensi del d.lgs. n. 261/1999, nel quale dovrebbero confluire i contributi dei titolari di licenza individuale e di autorizzazione generale per la fornitura dei servizi che rientrano nel SU e che dovrebbe integrare i contributi pubblici, non è mai stato attivato. La mancata chiarezza sulla *ratio* del perimetro del SU incide anche nella determinazione dei contributi pubblici. Per compensare la loro costante diminuzione a causa delle difficoltà del bilancio statale, Poste Italiane ha proposto un calcolo, non accolto da Agcom, basato su un perimetro che include sia i servizi postali universali sia i servizi postali. In risposta alla proposta avanzata da Poste Italiane, Agcom – nella Delibera 298 del 2017 – ha sottolineato che l'allargamento avrebbe dovuto includere tutti i servizi che insistono sulla rete del SU, tra cui quelli finanziari. Né, d'altra parte, sembra essere una soluzione l'attivazione del Fondo: il contributo andrebbe determinato sulla base dell'intercambiabilità tra i servizi rientranti nel SU e quelli al di fuori di esso, non offerti in concorrenza, ed è limitato al 10% degli introiti lordi relativi a tali servizi; di conseguenza, la sua applicazione alle imprese attive

⁷⁶ Ci sono precedenti di queste indagini come, ad esempio, quella condotta dalla Norwegian Post and Telecommunications Authority analizzata in H. Lindhjem, S. Pedersen, *Should Publicly Funded Postal Services be Reduced? A Cost-Benefit Analysis of the Universal Service Obligation in Norway*, Review of Network Economics, 2, 2011

nel segmento della corrispondenza potrebbe incidere sugli equilibri economico-finanziari di queste imprese.

3.5. Il tema dei titoli abilitativi e cenni sulla tutela del consumatore

L'interpretazione che la Corte di giustizia ha fornito delle norme della direttiva postale induce a interrogarsi, innanzitutto, sull'adeguatezza del regime delle autorizzazioni e delle licenze ivi previsto alla realtà di mercato e, in secondo luogo, sull'opportunità di utilizzare gli orientamenti interpretativi per apportare alcune modifiche alla normativa nazionale.

Il paragrafo 1 dell'articolo 9 della direttiva 97/67 stabilisce che, per i servizi che esulano dall'ambito di applicazione del SU, gli Stati membri possono introdurre «autorizzazioni generali». In base al paragrafo 2, primo comma, dello stesso articolo, per i servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del SU, gli Stati membri possono introdurre «procedure di autorizzazione, comprese licenze individuali».

La linea di demarcazione tra servizi che esulano o che rientrano nell'ambito di applicazione del SU trova poi specificazione nel titolo richiesto per esercitare l'attività: l'art. 2 della direttiva definisce «autorizzazione generale» la legittimazione all'esercizio dell'attività che non richiede, al contrario della licenza, una decisione esplicita. La direttiva stabilisce, quindi, ai fini della legittimazione a svolgere l'attività, un regime uniforme solo per i servizi che esulano dall'ambito del SU che sono soggetti ad autorizzazione generale e che non necessitano di un provvedimento esplicito.

Non altrettanto può dirsi per i servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del SU: in alcuni Paesi tutti i servizi rientranti nell'ambito di applicazione del SU sono soggetti a licenza, in altri Paesi solo alcuni servizi rientranti nel SU sono soggetti a licenza, fino ad arrivare alla soluzione adottata dalla Svezia che per tutti i servizi postali richiede il rilascio di una licenza. Si può dire, quindi, che sotto il profilo della natura del titolo legittimante, autorizzazione o licenza, le norme della direttiva già consentivano una *reductio ad unum*, rendendo omogeneo il sistema quantomeno sotto il profilo nominalistico.

Sotto il profilo dei contenuti, vale a dire degli obblighi che possono essere imposti al titolare di una licenza o di un'autorizzazione, è fondamentale l'apporto interpretativo della Corte di giustizia che, dissipando le incertezze derivanti dal testo, non perspicuo, dell'art. 9 della direttiva, ha reso sostanzialmente omogeneo il regime dei titoli abilitativi, eliminando qualsiasi differenziazione sotto il profilo degli obblighi da rispettare.

In base all'interpretazione giurisprudenziale, il titolare di autorizzazione generale, ad eccezione, ovviamente, degli obblighi di SU, è soggetto agli stessi obblighi del titolare di licenza, per ciò che riguarda: a) la qualità, la disponibilità e l'esecuzione dei servizi; b) il rispetto delle disposizioni in materia di condizioni di lavoro; c) la contribuzione alle spese di funzionamento dell'autorità nazionale di regolamentazione; d) la contribuzione al finanziamento del costo di fornitura del SU a condizione che sussista

un livello sufficiente di intercambiabilità⁷⁷.

La Corte riconosce, poi, la possibilità di qualificare come postali le attività che ricadono anche soltanto in una delle fasi del ciclo di erogazione del servizio indicate dalla direttiva (ad eccezione dell'attività di solo trasporto che non comprenda lo svolgimento delle altre fasi). Affermazione ripresa da ultimo dalla più volte citata sentenza Confetra e dal regolamento in materia di consegna dei pacchi (n. 644/2018). La conseguenza di tale impostazione è la possibilità di richiedere il possesso di un titolo abilitativo anche per svolgere una singola fase del servizio.

Si osserva, tuttavia, che nonostante le decisioni della Corte e la previsione regolamentare chiariscano in modo netto che gli operatori postali non devono fornire cumulativamente tutte le fasi indicate nella direttiva, in un terzo dei Paesi si richiede ancora agli operatori di fornire cumulativamente tutte le operazioni.

Sintetizzate così le coordinate interpretative offerte dalla lettura della direttiva alla luce delle sentenze della Corte di giustizia, si pone innanzitutto l'esigenza che il futuro quadro normativo UE, sulla base degli orientamenti acquisiti, fornisca definizione chiare e incontrovertibili che non consentano più difformità nella regolamentazione nazionale o che possano innescare ulteriori dubbi interpretativi.

Si potrebbe ad esempio auspicare che il nuovo quadro normativo UE riconosca che la prassi e l'evoluzione giurisprudenziale conducono a una sostanziale uniformità del regime normativo applicabile alle autorizzazioni e alle licenze, richiedendo queste ultime soltanto per i servizi rientranti nell'ambito del SU e soltanto laddove l'operatore svolga «cumulativamente» le varie fasi operative.

Vi è poi ampio spazio per una completa rivisitazione del regime dei titoli in gran parte legata, non tanto a una riflessione e a un approfondimento limitati all'ambito definito dagli attuali confini, quanto piuttosto a una visione in senso evolutivo correlata a una estensione o diversa configurazione della nozione di servizio postale, argomento che qui non può essere affrontato.

Può essere, invece, di immediata e tangibile rilevanza affrontare il tema della possibilità di rivedere la regolamentazione nazionale in materia di rilascio dei titoli. Il quadro legislativo nazionale ricalca, anche nella formulazione letterale, la direttiva postale. La regolamentazione dell'Autorità ha superato positivamente, come è noto, il vaglio articolato ed approfondito della Corte. Non si pone, quindi, il problema della conformità della regolamentazione nazionale alla normativa UE, ma della sua adeguatezza alla situazione riscontrabile nel nostro Paese assolutamente singolare e anomala: la platea degli operatori è frammentata, infatti, in una miriade di piccole imprese che nella maggior parte dei casi si limita a svolgere soltanto le fasi operative «terminali» (raccolta e distribuzione) per conto di altri operatori. Sotto il profilo normativo e regolamentare, con una impostazione rigidamente formale, il titolo «licenza» è richiesto per qualsiasi attività relativa a servizi che «rientrano nell'ambito del SU» indipendentemente dalla circostanza che l'operatore svolga una sola fase operativa, operi a livello locale oppure fornisca solo uno dei servizi rientranti nel SU e non l'intera gamma.

⁷⁷ Come indicato al considerando 27 della direttiva, l'obbligo di contribuzione potrà essere imposto se «nell'ottica di un utente» i servizi forniti possano essere considerati come «servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale» perché «denotano un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale».

Per le imprese minori, anche laddove svolgano fasi operative di attività soggetta a licenza, si potrebbe ipotizzare di richiedere il solo titolo autorizzatorio (che è rilasciato attraverso una procedura semplificata e senza l'adozione di un provvedimento), richiedendo, invece, il rilascio della licenza soltanto agli operatori che offrono al pubblico il servizio (id est, che si impegnano a svolgere, direttamente o indirettamente, tutte le fasi del servizio) e che sarebbero responsabili per tutte le fasi operative.

Resta peraltro la questione di come considerare gli operatori minori nell'ambito di un'organizzazione unitaria diretta coordinata e gestita da un soggetto di vertice. Al di là del *nomen juris* utilizzato per queste organizzazioni unitarie, il soggetto minore è difatti uno strumento operativo: svolge attività standardizzata sulla base di precise e dettagliate indicazioni organizzative ed operative impartite dal soggetto di vertice, senza alcun margine di autonomia (sentenze recenti del Tar Lazio confermano questa ricostruzione).

Lo stesso schema concettuale potrebbe essere traslato nel settore dei servizi che «esulano» dal SU, richiedendo il rilascio dell'autorizzazione generale «ordinaria»⁷⁸ al solo operatore che svolge, direttamente o indirettamente, tutte le fasi operative e sottoponendo invece al regime dell'autorizzazione ad effetto immediato l'attività di coloro che curano singole fasi operative.

Come recentemente previsto nella regolamentazione in materia di rilascio delle licenze per la notifica a mezzo del servizio postale (approvata con delibera n. 77 del 2018) sarebbe poi opportuno differenziare il titolo in base all'area territoriale servita. Per i soggetti che svolgono attività relative a singole fasi operative si potrebbe prevedere, ove ciò risponda all'esigenza di una maggiore semplificazione e di una riduzione degli oneri, un diverso regime, meno gravoso, se non addirittura l'esenzione dal rilascio di qualsiasi titolo, per coloro che svolgono soltanto determinate attività di rilievo marginale (così, ad esempio, per i c.d. affrancaposta).

L'ultimo tema di natura regolamentare riguarda le modalità con cui garantire una tutela ampia ed effettiva al consumatore nel contesto dei nuovi mercati postali digitali.

In primo luogo, come ribadito più volte da ERGP, i mutamenti indotti dalla trasformazione digitale, con il marcato ridimensionamento della corrispondenza e la crescita vertiginosa dei pacchi, rendono obsoleta l'impostazione centrata sul principio *sender-oriented*, proprio della «tradizionale» corrispondenza, e spingono ad adottare il principio *receiver-oriented*, più adeguato al contesto dell'*e-commerce*. Più in generale, la tutela dell'utenza richiede una disciplina maggiormente articolata, specializzata, dovendosi tenere conto tanto delle differenti categorie di utenza (clientela *retail*, clientela business, quest'ultima a sua volta distinta tra grandi e piccole/medie imprese), quanto delle diverse esigenze del consumatore, a seconda dei servizi considerati (corrispondenza, pacchi e le loro rispettive segmentazioni).

In secondo luogo, si pone la questione – anche questa ben rappresentata nelle analisi ERGP – di una tutela specifica dell'utente postale nel contesto dei nuovi mercati digitali. Ciò significa, innanzitutto, verificare quali garanzie, in termini di trasparenza, non-discriminazione, condizioni contrattuali, qualità del servizio, siano già assicurate

⁷⁸ Per autorizzazione generale «ordinaria» si vuole qui intendere, ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 261 del 1999, il titolo che consente al richiedente di esercitare l'attività soggetta ad autorizzazione, non immediatamente, ma soltanto trascorsi quarantacinque giorni dalla richiesta, salvo che sia comunicato il diniego da parte del Ministero

dalla disciplina generale, ossia dalla Direttiva sui diritti del consumatore (DDC), ovvero dalle previsioni della DSP dedicate alla tutela del consumatore. Appare alquanto probabile che – soprattutto con riferimento al mercato dei pacchi – siano necessarie integrazioni alla DSP.

In terzo luogo, considerata la convergenza dei mercati postali con quelli adiacenti della logistica, del trasporto, e anche delle telecomunicazioni, si rende necessario – come anticipato – un esame della coerenza delle diverse norme, per evitare sovrapposizioni e contrasti tra le diverse modalità di tutela dell'utente oppure – al contrario – qualche «vuoto» regolamentare.

Infine, allorché si ragiona attorno alla opportunità di rafforzare le competenze delle Autorità di regolazione in materia di risoluzione delle controversie tra operatori ed utenza, occorre verificare in che modo la specifica disciplina dettata dalla Direttiva 2013/11/EU⁷⁹ possa considerarsi esaustiva ai fini della applicazione dei (nuovi) poteri da parte delle Autorità di regolazione ed efficace per la tutela delle parti.

3.6. Un (improbabile) mutamento di scenario: il *greenfield approach*

A livello europeo, nell'ambito del Digital Service Act, uno dei temi di rilievo riguarda gli impatti concorrenziali della tendenza delle piattaforme digitali a estendere il proprio business in mercati adiacenti, tra cui quelli dei servizi postali, in particolare nelle attività di smistamento e consegna. Al riguardo, l'ERGP, nella propria risposta in sede di consultazione pubblica sul documento proposto dalla Commissione⁸⁰, ha osservato che la diffusione dell'*e-commerce* sta rafforzando il ruolo di *gate-keeper* delle piattaforme digitali, favorendo processi di integrazione verticale sempre più ampi, con l'ingresso in segmenti dei mercati postali. La preoccupazione evidenziata da ERGP è che «vertically integrated online platforms may leverage their market power in the online intermediation market to the adjacent delivery (postal) markets». Per questi motivi, le ANR devono monitorare attentamente l'evoluzione del mercato postale.

In questa prospettiva una «nuova» regolazione dei mercati postali, nella loro transizione digitale, potrebbe essere basata su una lettura innovativa e opportunamente adeguata della Direttiva Servizi Postali (DSP) in vigore, utilizzando i gradi di libertà che essa offre alle autorità nazionali di regolazione. Qualora, viceversa, ci si ponga in una logica di discontinuità con la DSP, raccogliendo alcune indicazioni dello ERGP⁸¹, si può immaginare un percorso a due fasi.

La prima fase costituisce una transizione verso un impianto regolamentare profondamente innovato. In particolare, in questa fase si verifica innanzitutto se la concorrenza portata da altri operatori (piattaforme digitali) e le dinamiche di mercato tendenziali conducano naturalmente ad assetti maggiormente competitivi dei mercati postali «tradizionali», o – al contrario – tendano a produrre nuovi squilibri

⁷⁹ Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (Direttiva sull'ADR per i consumatori).

⁸⁰ ERGP, *Response to the Digital Service Act (DSA) Public Consultation*, 4 September 2020.

⁸¹ Ci si riferisce, in particolare, a due contributi ERGP: i) *Developments in the postal sector and implications for regulation*, March 2019; ii) *Opinion on the review of the regulatory framework for postal services*, 2019.

concorrenziali, con la costituzione di posizioni di notevole forza di mercato in taluni segmenti del settore postale. Solo a valle di questa analisi sarà possibile una valutazione circa l'evoluzione della regolamentazione ex-ante nei mercati della corrispondenza (ad esempio, posta massiva e corrispondenza della pubblica amministrazione), e se vi siano le condizioni per un intervento nel mercato dei pacchi, qualora siano accertate condizioni di ridotta concorrenza che il mercato non sia in grado di risolvere nel tempo.

La seconda fase potrebbe – o meglio dovrebbe - condurre a un nuovo quadro regolamentare (NQR), caratterizzato da un impianto innovativo, a cominciare dal perimetro stesso dei mercati, in una prospettiva di convergenza non solo intra-settoriale (corrispondenza e pacchi), ma anche intersettoriale tra i mercati postali e alcuni settori contigui (trasporti, logistica, telecomunicazioni). In questo contesto, andrebbero ridefiniti anche i diritti che l'intervento regolamentare si prefigge di tutelare: universalità del servizio, tutela dell'utente, garanzia di effettiva concorrenza, diritto a comunicare⁸².

Da subito, si deve osservare che questo processo – ossia una disciplina per i mercati convergenti – appare molto impegnativo, come rivela l'esperienza del tentativo – finora senza esito – di pervenire ad una regolamentazione della convergenza tra telecomunicazioni ed audiovisivo. Inoltre, c'è da considerare che è stato varato da poco il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, ossia la nuova disciplina per il settore delle telecomunicazioni: non appare plausibile, quindi, che si arrivi ad un NQR, ossia ad un *greenfield approach*, in tempi brevi. Tuttavia, anche se il NQR non appare un punto di approdo in un orizzonte temporale prossimo, va posta massima attenzione al pacchetto di norme che la Commissione europea ha presentato a metà dicembre 2020 nell'ambito del suo percorso di adeguamento della disciplina regolamentare e dell'antitrust al contesto dei mercati digitali. Per quanto qui interessa, il riferimento principale è alla presentazione del Digital Services Act, per la revisione della Direttiva *e-commerce* che lo caratterizzerà. Occorre, inoltre, una riflessione sull'impatto per i mercati postali della proposta di regolamento Data Governance Act⁸³, pubblicata a fine novembre, e della proposta di un Digital Markets Act, ossia alla riforma della disciplina e degli strumenti antitrust per adeguarli ai mercati digitali, presentata a metà dicembre 2020. Potrebbero essere anche avviate le analisi finalizzate alla ridefinizione del perimetro del SU, secondo quanto argomentato nel paragrafo 3.4.

⁸² Sul tema del diritto a comunicare e sulla convergenza tra settori postali e delle comunicazioni elettroniche, si veda De Steel A. – Peitz M., *The Right to Communicate: Redefining Universal Service Obligations in Postal and Electronic Communications Markets*, CERRE paper, 13 March 2015”.

⁸³ European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, on European data governance (Data Governance Act)*, 25 November 2020.

Capitolo 4 – I mercati postali: riflessi concorrenziali tra consolidamento e crescita dell'*e-commerce*

4.1. Introduzione

Da un punto di vista concorrenziale, vi sono varie tendenze che stanno emergendo nell'ambito dei mercati postali, che in parte si intrecciano con i temi regolatori e di ridefinizione del perimetro del SU discussi nei capitoli precedenti.

In primo luogo, si pone il tema della definizione del mercato rilevante e della sostituibilità tra servizi postali tradizionali e digitali, con le possibili conseguenze circa l'estensione del perimetro del SU.

La dirompente crescita dell'*e-commerce* con la crescita della domanda di servizi di consegna dei pacchi ha aperto opportunità anche per gli operatori postali storici e per i corrieri espresso. Questi hanno cercato di saturare le reti di distribuzione, integrandole nella rete di distribuzione dei pacchi B2C e stipulando contratti con le grandi imprese multinazionali dell'*e-commerce*. L'intreccio di relazioni e interessi da parte dei vari attori lungo la catena del valore con le conseguenti possibili integrazioni verticali è oggetto di inevitabile attenzione da parte delle autorità della concorrenza.

Un altro aspetto potenzialmente rilevante per i suoi profili concorrenziali, considerato il rilievo di alcuni operatori interessati dal mercato dei pacchi, è rappresentato dalle relazioni contrattuali e dalla possibilità che queste siano affette da uno squilibrio tra diritti e obblighi dei contraenti, il c.d. abuso di dipendenza economica – ad esempio nell'ambito di accordi di distribuzione a livello locale. Gli atti preliminari di alcune istruttorie dell'Agcm tuttora in corso in Italia consentono di trarre utili spunti anche sotto il profilo regolatorio.

Infine, il consolidamento nel mercato della corrispondenza sembra rappresentare la risposta alle problematiche poste dalla progressiva diminuzione dei volumi. Diminuzione che costituisce un rischio particolarmente grave per la sostenibilità finanziaria degli operatori postali, in particolare per i FSU, in virtù della capillarità delle proprie reti – e quindi dei costi sostenuti per mantenerle; l'aumento dei costi unitari presenta potenziali ripercussioni negative anche sulla finanza pubblica nel momento in cui lo Stato è chiamato a contribuire a un costo netto più elevato del SU. Per rendere il consolidamento nel mercato della corrispondenza un'opzione idonea a produrre valore per tutti gli *stakeholder* coinvolti è necessario verificare se e in quale misura gli effetti potenzialmente negativi di un aumento del potere di mercato possano essere più che compensati attraverso le efficienze generate da un maggior grado di concentrazione. Il poco tempo trascorso dalle due fusioni che hanno recentemente interessato due mercati nazionali - PostNL e Sandd nei Paesi Bassi e Poste Italiane e Nexive in Italia - non rende possibile una compiuta valutazione degli effetti di benessere del processo di consolidamento. È interessante notare che in entrambi i casi le due operazioni hanno suscitato perplessità da parte delle autorità della concorrenza mentre hanno trovato l'appoggio dei rispettivi governi.

4.2. Verso un più ampio mercato rilevante dal punto di vista merceologico? Il

tema della sostituibilità tra servizi tradizionali e online in un recente caso (ancora nei Paesi Bassi)

È utile guardare al mercato olandese per citare un'indagine da parte dell'Autorità olandese per i consumatori e i mercati (ACM) conclusasi nel 2017 (e quindi precedente alla acquisizione di Sandd da parte di PostNL) con l'accertamento di un significativo potere di mercato da parte di PostNL nel mercato degli invii multipli con consegna a 24 ore. L'ACM è quindi intervenuta imponendo obblighi e condizioni in merito all'accesso da parte di altri operatori postali alla rete di PostNL.⁸⁴ Tale decisione è stata successivamente annullata dal tribunale competente (*College van Beroep voor het bedrijfsleven*-CBB), in seguito al ricorso di PostNL.⁸⁵

L'analisi di mercato condotta dall'ACM ha avuto come oggetto gli invii postali multipli, servizi al di fuori del perimetro del SU. I servizi postali concernenti gli invii multipli sono tipicamente offerti dagli operatori alla clientela business e riguardano le fasi di raccolta, smistamento, trasporto e consegna al destinatario finale. Il servizio di consegna degli invii multipli può essere offerto su diversi orizzonti temporali, compresi fra le 24 e le 72 ore. Tra le varie questioni affrontate dall'ACM nella definizione il perimetro del mercato rilevante vi è stata anche quella afferente alla possibile assimilabilità della corrispondenza elettronica all'interno dello stesso mercato rilevante degli invii multipli a 24 ore.

In generale, nella definizione dei confini del mercato rilevante in questo caso, l'ACM ha escluso l'applicazione del test del monopolista ipotetico (SSNIP test). Nello specifico, l'ACM ha motivato tale scelta sulla base del fatto che i prezzi in vigore nel mercato in questione non fossero a un livello concorrenziale, venendo così a mancare una precondizione per la corretta applicazione dello SSNIP test, nonché ritenendo inadeguati i dati relativi ai margini lordi, in quanto non riferiti al lungo periodo. In sostanza, l'ACM ha ritenuto che le criticità di cui sopra fossero tali da rendere ogni analisi quantitativa poco robusta e perciò non affidabile nel tracciare i confini del mercato rilevante. Nel raggiungere le proprie conclusioni, l'ACM si è quindi avvalsa principalmente di statistiche descrittive sull'andamento dei prezzi e dei volumi e su considerazioni di natura qualitativa sulle caratteristiche dei prodotti.

L'ACM ha ritenuto che l'evidenza a disposizione non supportasse l'ipotesi di un unico mercato rilevante che comprendesse la corrispondenza fisica e quella elettronica, sulla base delle seguenti argomentazioni:

- il mero fatto che i volumi di invii postali fossero in forte calo e che l'uso di strumenti elettronici fosse in inesorabile ascesa non rappresenta di per sé una condizione sufficiente ad affermare che fra i due prodotti vi sia un elevato livello di sostituibilità. In altre parole, l'ACM ha affermato che la digitalizzazione è un *trend* che si verificherebbe a prescindere dalle dinamiche competitive, cioè a prescindere dai prezzi applicati da PostNL negli invii di corrispondenza fisica;

⁸⁴ "Market analysis decision 24-hour business mail", *Autoriteit Consument & Markt* (ACM), 27 Luglio 2017. Link: <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-01/decision-significant-market-power-24-hours-business-mail-2018-01-12.pdf> (ultimo accesso effettuato il 21 settembre 2018).

⁸⁵ Link alla decisione del tribunale (in olandese): <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2018:440> (ultimo accesso effettuato il 21 settembre 2018).

- per determinare il livello di sostituibilità, è fondamentale analizzare le dinamiche di prezzo, e il prezzo delle consegne di invii multipli a 24 ore è aumentato sensibilmente nel corso degli anni 2010-16. Secondo l'ACM, se la posta elettronica avesse esercitato un'effettiva pressione competitiva sul servizio postale in analisi, tale aumento verosimilmente non si sarebbe dovuto verificare;
- vi sono una serie di differenze tra le comunicazioni elettroniche e i servizi di invio multiplo, ad esempio la frequenza del servizio o il tema della confidenzialità;
- da un sondaggio effettuato fra i clienti business che necessitano di servizi di invio multiplo è emerso che solo una percentuale compresa tra il 9% e il 13% di essi si orienterebbe verso la posta elettronica nel caso di un aumento dei prezzi pari a quello verificatosi negli ultimi anni (10%);
- altre evidenze empiriche fornite dall'ACM puntano nella direzione di un certo grado di complementarità fra i due servizi, nei casi in cui la posta elettronica venga utilizzata per un primo contatto con il destinatario finale e l'invio postale per tutti i passaggi successivi.

L'ACM conclude pertanto che gli invii multipli a 24 ore e la posta elettronica non potevano essere considerati servizi sostituibili. A seguito della decisione finale dall'ACM, PostNL ha presentato ricorso di fronte al CBB, adducendo motivazioni di carattere giuridico attinenti alla normativa olandese in materia postale (che non sono state accolte dal tribunale) e ragioni che invece puntavano a confutare l'analisi economica effettuata dall'ACM.

Con riferimento alle argomentazioni economiche, PostNL ha contestato una serie di aspetti, tra cui: l'obsolescenza dei dati sui volumi di invii multipli utilizzati dall'ACM (circa il 30% superiori a quelli dell'anno in cui è stata presa la decisione); la perdita delle economie di scala che spiegherebbe l'aumento del prezzo unitario degli invii multipli, generato da costi fissi sostenuti da PostNL da ripartire necessariamente su un volumi più bassi (aspetto incorporato nello svolgimento del test SSNIP); nonché quanto emergerebbe da un'analisi di *benchmarking* internazionale sui prezzi nel mercato degli invii multipli, la quale collocherebbe i Paesi Bassi tra i Paesi con i prezzi più bassi in Europa.

Il CBB ha accolto l'appello di PostNL, rigettando la definizione del mercato rilevante proposta dall'ACM a causa dell'insufficiente evidenza presentata da quest'ultima per giustificare l'esclusione delle comunicazioni elettroniche dal perimetro del mercato rilevante. Sebbene tale decisione non precluda ovviamente all'ACM di tornare sulla questione, questo caso conferma la necessità di considerare attentamente il fenomeno della graduale sostituibilità tra servizi tradizionali e digitali nell'ambito postale, e quindi le sue implicazioni anche da un punto di vista regolatorio, ad esempio nel ripensare il perimetro e il contenuto del SU. La stessa CBB ha ritenuto di non poter accogliere la motivazione offerta dall'ACM riguardante la presunta indipendenza della digitalizzazione dalle dinamiche competitive nel settore postale. Infatti, quando chiamata in passato a definire il mercato con riferimento ad altri settori dove tale *trend* è altrettanto osservabile, l'ACM si è spesso avvalsa dello SSNIP test per delimitare il perimetro del mercato rilevante.

4.3. Le possibili implicazioni dell'*e-commerce* sugli equilibri concorrenziali e l'abuso di dipendenza economica nel settore postale

L'ascesa dell'*e-commerce* ha aperto la strada alle imprese di qualsiasi dimensione e ambito geografico per l'offerta di propri prodotti online a un'ampia platea di consumatori. Il canale online, in particolare, offre alle imprese la possibilità di sviluppare e avvalersi di un proprio sito internet – con i costi di *design*, gestione, manutenzione e apprendimento che ne conseguono – oppure ricorrere all'infrastruttura già sviluppata da terzi, quale ad esempio un *marketplace*. L'*e-commerce*, modificando il luogo dove viene consegnato il bene, ha avuto un impatto molto rilevante anche nella distribuzione.

I profili rilevanti per la tutela della concorrenza nel mercato della distribuzione dei pacchi che derivano dallo sviluppo dell'*e-commerce* e dall'integrazione verticale tra *marketplace* e distribuzione sono molteplici⁸⁶. Un primo profilo è rappresentato dalle vendite aggregate o abbinate (rispettivamente *bundling* e *tying*), pratiche ben conosciute e ampiamente esplorate dalle autorità antitrust nazionali e sovra-nazionali, sono pratiche commerciali molto comuni e peraltro non sempre riconducibili a intenti anti-competitivi.⁸⁷ Qui si registra un procedimento istruttorio da parte dell'Agcm, ancora in corso nel momento in cui è stato redatto il presente contributo, nei confronti di cinque società facenti parte del gruppo Amazon, volto ad accertare un presunto abuso di posizione dominante⁸⁸. Secondo quanto ipotizzato dall'Agcm, Amazon conferirebbe unicamente ai venditori che aderiscono al servizio di logistica e distribuzione offerto da Amazon stessa (*Logistica di Amazon* o *Fulfillment by Amazon*) vantaggi in termini di visibilità della propria offerta e di miglioramento delle proprie vendite sul *marketplace* gestito da Amazon stessa, rispetto ai venditori che non si avvalgono di tali servizi di logistica. Il timore dell'Agcm è che, attraverso tale pratica, Amazon stia sfruttando indebitamente la propria posizione dominante nel mercato dei servizi d'intermediazione sulle piattaforme per il commercio elettronico al fine di restringere significativamente la concorrenza nel mercato dei servizi di logistica (nonché potenzialmente nel mercato dei servizi d'intermediazione sui *marketplace*), a danno dei consumatori finali⁸⁹.

Un secondo aspetto riguarda le condizioni di utilizzo della rete del SU in presenza di una struttura del mercato dell'*e-commerce* fortemente concentrato. Si possono configurare alcune ipotesi di comportamenti rilevanti sotto il profilo concorrenziale. In particolare, in linea teorica, e considerando comunque il diverso potere di mercato che gli operatori postali hanno rispetto ai grandi *marketplace* internazionali, si potrebbero registrare situazioni problematiche dal punto di vista concorrenziale:

- Il FSU potrebbe dover accordare al gestore del *marketplace* dominante (d'ora in poi DM) sconti sensibili rispetto alle tariffe normalmente applicate per i servizi

⁸⁶ Alimonti, R., Mautino, L., Stammati, L. (2020), E-Commerce Growth: Competition and Regulatory Implications for the Postal Sector, *The Changing Postal Environment. Market and Policy Innovation*, pagg 167-181.

⁸⁷ Niels, G., Jenkins, H. & Kavanagh, J. (2016). *Economics for Competition Lawyers*, second edition, Oxford University Press.

⁸⁸ Si veda: https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/A528_avvio.pdf.

⁸⁹ Sembra ricalcare questo comportamento la decisione di Amazon nel mercato statunitense assunta nel dicembre 2019 di vietare ai *retailers* indipendenti che utilizzano la piattaforma Amazon di avvalersi di Fed Ex. Si veda *Amazon blocks sellers from using FedEx ground-delivery shipping*, <https://www.cnn.com/2019/12/16/amazon-blocks-sellers-from-using-fedex-ground-delivery-shipping.html>

di consegna,⁹⁰ tentando di recuperare i propri margini attraverso tariffe più elevate agli altri *online merchant* (cosiddetto *waterbed effect*), costringendo alcuni di essi ad abbandonare il mercato o appoggiarsi al DM per vendere i propri prodotti. Questo sarebbe ovviamente più probabile se le tariffe applicate al DM fossero inferiori ai costi medi incrementali di lungo periodo sostenuti dal FSU. L'eventuale manifestarsi di un *waterbed effect* richiederebbe di quantificare e confrontare il benessere del consumatore, sia da un punto di vista statico sia dinamico, con uno scenario caratterizzato da molteplici *online merchant*.

- Sempre nell'ipotesi di dover applicare al DM tariffe inferiori al costo medio incrementale di lungo periodo della consegna, il FSU potrebbe scegliere di interrompere la consegna di pacchi *e-commerce* per conto del DM nelle aree meno redditizie in quanto il ricorso a sussidi incrociati sarebbe comunque insufficiente (a causa dei bassi volumi di domanda) a rendere remunerativo il servizio. In questo caso, vi sarebbe un effetto negativo sul benessere dei consumatori finali incapaci di beneficiare dell'*e-commerce*. Perché questa ipotesi abbia ragion d'essere, il DM dovrà fare un'analisi costi-benefici confrontando i profitti generati nel caso di copertura delle aree meno redditizie con i profitti generati nel caso di mancata copertura delle aree meno redditizie, concludendo che i secondi sono maggiori dei primi.
- Il FSU potrebbe applicare – d'intesa con il DM – prezzi più elevati per la consegna dei pacchi nelle aree meno redditizie, a discapito dei consumatori finali, con alcuni di essi potenzialmente costretti a interrompere il ricorso all'*e-commerce*. Anche in questo caso, il DM dovrà valutare, in base al grado di elasticità della domanda al prezzo, in che misura gli extra profitti generati da un prezzo più alto sono in grado di più che compensare la perdita di profitti generata da minori vendite.

Questi comportamenti potrebbero configurare tanto un abuso di posizione dominante, quanto un abuso di dipendenza economica. In generale quest'ultima fattispecie può verificarsi se un *marketplace* – non necessariamente dominante – ha la capacità di attivare consistenti flussi di domanda nel servizio di distribuzione dei pacchi in grado di determinare uno squilibrio nei rapporti negoziali con gli operatori postali incaricati di recapitare i prodotti venduti sulle piattaforme⁹¹. Perché si configuri

⁹⁰ Che non si tratti di un mero caso teorico sembra essere confermato dall'esperienza statunitense dove, secondo alcune stime, Amazon avrebbe beneficiato di sconti fino al 70% rispetto alle normali tariffe di consegna Vedi S. Clifford e C. Cain Miller, *Wal-Mart Says 'Try This On': Free Shipping*, N.Y. TIMES (Nov. 11, 2010), <http://www.nytimes.com/2010/11/11/business/11shipping.html> citato in L. M. Kahn *Amazon's Antitrust Paradox* Yale Law Journal 126:2, 2017.

⁹¹ Sul tema dell'abuso di dipendenza economica l'Agcm è intervenuta sporadicamente, dimostrando tuttavia una certa attenzione per il segmento della distribuzione. Da un esame delle recenti decisioni prese dall'Agcm su questo tema, risulta come particolarmente rilevante la verifica delle possibilità da parte dell'impresa che lamenta il presunto abuso di trovare un'altra valida controparte commerciale (ad es. attraverso un esame delle quote di mercato del presunto abusante), la valutazione della giustificazione economica delle condotte in esame (ad es. attraverso un'analisi controfattuale volta a confrontare i costi sostenuti dall'impresa che ha subito l'abuso con i costi che avrebbe subito in assenza di esso), la valutazione dell'impatto della potenziale uscita dal mercato da parte dell'impresa che lamenta il presunto abuso, nonché la valutazione della situazione commerciale concorrenziale del mercato (ad es. studiando le quote di mercato da un punto di vista statico e dinamico nel mercato interessato dal presunto abuso). Si veda ad esempio A525 - Mercato distribuzione

l'ipotesi di abuso di posizione dominante o di dipendenza economica da parte del *marketplace* nei confronti degli operatori postali e dei corrieri espresso in concorrenza con l'operatore postale verticalmente integrato con il *marketplace* sarebbero evidentemente necessarie, *inter alia*, valutazioni circostanziate e la conoscenza dei rapporti negoziali intercorrenti.

In prospettiva parzialmente diversa può essere esaminata l'ipotesi in cui l'operatore postale incaricato di distribuire i prodotti venduti sul *marketplace* sia anche tenuto a fare considerevoli investimenti sulla propria rete per soddisfare le richieste di quest'ultimo, ad esempio in termini di fasce orarie e giorni di consegna (c.d. *hold-up*). Infatti, una volta avviato o realizzato l'investimento, l'operatore postale potrebbe dover accettare termini e condizioni contrattuali con il gestore del *marketplace* meno favorevoli rispetto a quanto preventivato o vigente prima che l'investimento venisse avviato e/o realizzato. La possibilità di rinegoziare ex post (ossia una volta che l'operatore postale ha effettivamente investito) il contratto con l'operatore postale potrebbe portare a due possibili scenari: (i) l'operatore postale potrebbe non anticipare il rischio di *hold-up* e decidere di investire in maniera tale da garantire lo sviluppo dell'*e-commerce*, dovendo poi accettare dal DM prezzi più bassi rispetto a quanto previsto nel momento in cui veniva effettuato, con potenziali conseguenze negative sulla sostenibilità finanziaria del servizio; e (ii) l'operatore postale anticipa la possibilità dell'*hold-up* e non investe in maniera sufficiente a garantire le spedizioni per conto del gestore del *marketplace*, con possibili ripercussioni negative sullo sviluppo dell'*e-commerce*.

Resta che un *marketplace*, dominante o meno, può rafforzare il suo potere di mercato ottenendo dai diversi operatori presenti nella consegna pacchi condizioni più favorevoli di altri operatori dell'*e-commerce*. Questa strategia potrebbe portare a un consolidamento a livello dei *marketplace* e, indirettamente, a un potenziale riduzione della profittabilità degli operatori di logistica impegnata nella consegna dei pacchi *e-commerce* in diretta concorrenza con il ramo di logistica *in house* del *marketplace*.

È interessante osservare come siano state formulate numerose proposte di intervento ex ante volto a regolare i giganti del web, ivi inclusi quelli attivi nel mondo dell'*e-commerce* e della logistica. Si va dall'ipotesi di sottoporre le piattaforme *e-commerce* integrate verticalmente nella distribuzione alle stesse regole (ad es. in tema di retribuzione) applicate agli operatori postali per contrastare il fenomeno del c.d. *dumping* sociale, sino all'ipotesi di imporre misure di *unbundling* tra il gestore del *marketplace* e l'operatore attivo nel segmento di logistica verticalmente integrato. Prima di valutare se tali misure sono giustificate o meno, sarà opportuno valutare se e in che misura le possibili teorie del danno discusse in precedenza trovano concreta applicazione, soppesando accuratamente gli effetti positivi di un intervento regolatorio con quelli negativi. In questo senso, dai risultati delle istruttorie in corso da parte

quotidiani e periodici nell'area di Genova e Tigullio: Provvedimento n. 28043. Link: [https://agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/41256297003874BD/0/4A2F52E4BC5A40DAC12584F5005180CE/\\$File/p28043.pdf](https://agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/41256297003874BD/0/4A2F52E4BC5A40DAC12584F5005180CE/$File/p28043.pdf). Si veda inoltre A539 – Poste Italiane / Contratti fornitura servizio recapiti. Link: <https://www.agcm.it/dettaglio?db=41256297003874BD&uid=0C3974538D0815A3C1258542004969EA&view=&titl e=A539-POSTE%20ITALIANE/CONTRATTI%20FORNITURA%20SERVIZIO%20RECAPITI&fs=Abuso%20di%20dipendenza%20economica>.

dell'Agcm, così come quelli dell'analisi di mercato dei servizi di consegna pacchi anch'essa in corso da parte dell'Agcom, si potranno trarre delle prime conclusioni sul tema⁹².

4.4. Il processo di consolidamento in corso

a) Il caso dell'acquisizione di Sandd da parte di PostNL nei Paesi Bassi

A febbraio del 2019, è stato raggiunto l'Accordo Quadro (*Heads of Agreement*) tra PostNL (fornitore del servizio universale nei Paesi Bassi) e Sandd (il principale concorrente di PostNL nel mercato postale olandese) ed è stato annunciato il progetto di fusione tra le due società, con il deposito formale del progetto presso l'ACM.

A settembre del 2019, tuttavia, l'ACM ha rigettato la fusione di PostNL e Sandd. In particolare, nonostante secondo le parti l'acquisizione fosse necessaria per mantenere una distribuzione della corrispondenza efficiente e redditizia in un mercato in rapido declino⁹³, l'ACM era preoccupata per gli effetti che la fusione poteva avere sul mercato della corrispondenza per le imprese (ad esempio, banche, ospedali, enti di beneficenza e organizzazioni governative). Dato che le parti erano gli unici due operatori nazionali presenti in questo mercato, dopo l'acquisizione di Sandd, PostNL sarebbe diventata praticamente un monopolista, potenzialmente in grado di aumentare i prezzi sul mercato e/o ridurre la qualità dei servizi⁹⁴.

Dopo la decisione negativa dell'ACM, si sono susseguiti ricorsi e decisioni. Da ultimo (aprile 2021) sembra che il governo olandese abbia concesso una nuova autorizzazione condizionata all'operazione. Gli impegni sono volti a salvaguardare gli interessi di tutte le parti interessate, ivi compresi gli operatori concorrenti, i consumatori e i lavoratori. In particolare:⁹⁵

- *Accesso alla rete.* Agli operatori postali che utilizzavano la rete di Sandd deve essere garantito l'accesso alla rete postale di PostNL.
- *Profittabilità.* Il ritorno massimo consentito per le attività della corrispondenza e del servizio postale universale di PostNL dopo la fusione è fissato al 9%.
- *Prezzi.* PostNL è tenuta a continuare con le politiche di prezzi moderate attuate durante gli anni precedenti.
- *Occupazione.* PostNL è tenuta a garantire posti di lavoro a tutti i distributori di corrispondenza di Sandd. Per tutti gli altri dipendenti di Sandd, sono state prese in considerazione sia opportunità all'interno di PostNL che alternative diverse. Un piano sociale per tutti i dipendenti di Sandd è stato elaborato in stretta consultazione con il comitato aziendale.

È meritevole di attenzione l'esercizio svolto dal governo olandese prima di adottare

⁹² Vedi: <https://www.Agcom.it/documents/10179/18568747/Allegato+1-7-2020/0b7acad1-68e3-4716-822d-f07c9db8aba8?version=1.0>.

⁹³ Link: <https://www.postnl.nl/en/about-postnl/press-news/press-releases/2019/postnl-and-sandd-to-form-one-strong-national-postal-network-for-the-netherlands.html>.

⁹⁴ Link: <https://www.acm.nl/en/publications/acm-postnls-acquisition-sandd-requires-further-assessment>

⁹⁵ Link: <https://postandparcel.info/115016/news/postnl-and-sandd-merger-approved/>.

tale decisione. Quest'ultimo ha organizzato un dialogo con i principali stakeholder – con l'ACM che rivestiva il ruolo di un osservatore esterno – per stabilire le soluzioni più adeguate a garantire un mercato postale sostenibile nel futuro. A conclusione di questo esercizio di consultazione – durato appena cinque giorni – è stato rilevato che un mercato delle consegne più ampio (ovvero, con l'arrivo dell'*e-commerce* e dei pacchi) avrebbe sì offerto prospettive, ma che queste erano ancora insufficienti per garantire la sostenibilità del SU. È stato notato inoltre che i volumi di pacchi erano ancora inferiori rispetto a quelli postali. Da un punto di vista di perimetro del SU, una sua riduzione (sia in termini di servizi sia di standard di qualità) avrebbe sì offerto alcune opportunità, ma che queste non sarebbero state così significative; infatti, l'efficientamento dal lato dei costi, comunque parziale in conseguenza del fatto che il network postale va comunque mantenuto a livello nazionale, si avrebbe avuta una riduzione di volumi e di ricavi. È stata inoltre valutata la possibilità di mettere a gara il SU, strada percorribile ma di incerto successo (in Europa solo in Estonia si è messo a gara il SU ed entrambe le volte solo l'operatore postale nazionale si è presentato alla gara). Si è pertanto concluso che la strada del consolidamento avrebbe offerto le migliori prospettive per il futuro.

La conclusione dell'operazione è stata dunque resa possibile da una legislazione antitrust che prevede espressamente una specie di grado di appello di fronte all'organo politico in caso di un diniego da parte dell'Autorità indipendente. Nell'ordinamento italiano tale soluzione non è prevista. In Italia, la possibilità di autorizzare concentrazioni che riducano significativamente la concorrenza sarebbe praticabile o con il ricorso alla *failing firm defense* (valutazione interamente nelle competenze dell'Autorità) o con il ricorso all'articolo 25 della legge 287/90 che assicura al governo il potere di determinare in via preventiva i criteri sulla base dei quali si possono, eccezionalmente, autorizzare operazioni che altrimenti sarebbero vietate; in questo schema all'Autorità è consentito di prescrivere le misure necessarie per ristabilire le situazioni competitive⁹⁶.

All'autorizzazione da parte del governo olandese ha fatto seguito il ricorso, per ragioni sia processuali sia di merito, proposto da tre imprese che avevano un rapporto commerciale con Sandd di fronte alla District Court di Rotterdam, la quale a sua volta lo ha accolto. Il governo olandese ha quindi impugnato la decisione della District Court e si è ancora in attesa di conoscere l'esito di tale ricorso. Nonostante ciò, il governo olandese ha autorizzato nuovamente la fusione e, nel farlo, è tornato ad esprimersi sui rimedi fissati in precedenza (i) inasprendo quelli sull'accesso alla rete di PostNL a valle di una nuova consultazione pubblica sul tema e rendendo più chiare le condizioni e le tariffe sull'accesso, (ii) confermando il tetto massimo ai profitti di PostNL (fissato in precedenza al 9%) sull'intero business postale, sia USO che non, e (iii) ribadendo gli impegni sull'occupazione, di fatto sottolineando come nessuno degli 11.000 dipendenti di Sandd abbia perso il posto di lavoro. Il governo olandese ha inoltre precisato che è intervenuto sul regolamento postale del 2009 per garantire che

⁹⁶ Tuttavia, questa norma non è mai stata utilizzata e in casi come quello dell'Alitalia, della Banca Popolare di Vicenza e di Veneto Banca sono stati emanati appositi decreti, il 134 del 2008 (vagliato positivamente anche dalla Corte costituzionale) e il 99 del 2017 (esplicitamente in deroga alla legge istitutiva dell'Autorità), senza prevedere alcun ruolo per l'Autorità Antitrust, neppure nel porre in essere azioni per ricomporre un quadro competitivo adeguato.

le efficienze di costo generate dalla fusione vengano traslate sui consumatori finali, aggiungendo infine che avrebbe l'intenzione di rivedere i contenuti dell'USO nel corso del 2021⁹⁷.

b) Il caso dell'acquisizione di Nexive da parte di Poste Italiane

Più recente è invece l'acquisizione da parte di Poste Italiane del controllo esclusivo del business italiano del Gruppo Nexive relativo a un'ampia gamma di servizi di recapito postale, stampa, digitali, recapito pacchi e corriere espresso. L'operazione rientra nel campo di applicazione dell'articolo 75 del d.l. 104/2020. A tal riguardo, Poste Italiane ha argomentato che l'operazione potrebbe essere qualificata anche come *rescue merger*, in considerazione dello stato di crisi della società *target*. Nello specifico l'acquisizione di Nexive da parte di Poste Italiane risulterebbe l'unica soluzione per garantire la continuità della società *target*, data la mancanza di altri soggetti interessati e l'insostenibilità di un ulteriore periodo di perdite.

A seguito dell'operazione, Poste Italiane deterrà una quota di mercato superiore al 90% nei settori dei cc.dd. invii multipli, della posta raccomandata e della pubblicità diretta per corrispondenza, e pari a circa il 30% nell'attività di consegna pacchi, al 60% nei servizi di notifica a mezzo posta e al 50% nell'intermediazione per la posta massiva.

Poste Italiane ha inizialmente proposto le seguenti misure comportamentali:

- assunzione di tutto il personale di Nexive e impiego dell'indotto sulla base dei contratti in essere sino alla loro scadenza, in modo da garantire il mantenimento dei livelli di servizio;
- adeguamento del programma di antitrust *compliance* di Poste Italiane;
- per i contratti che dovessero scadere nel corso dei sei mesi dall'operazione, disponibilità a prorogare i suddetti contratti alle medesime condizioni non oltre il termine dei sei mesi dall'operazione;
- mantenimento dell'attuale portafoglio di offerta di servizi Poste Italiane business e dei livelli di servizio ora garantiti, per 24 mesi dall'operazione;
- rimodulazione della soglia di accesso all'attuale offerta *wholesale* indescritta, con riduzione della soglia a 10 milioni di invii;
- accesso ai punti di giacenza di Poste Italiane per gli invii inesitati del servizio di posta raccomandata. L'accesso sarà garantito presso 1.000 punti distribuiti in modo tale da garantire la copertura di tutto il territorio nazionale, con un prezzo d'accesso definito secondo un criterio cost-plus. Tale servizio sarà reso disponibile entro 12 mesi dall'operazione per gli operatori con un volume minimo di raccomandate e per un periodo di 2 anni eventualmente rinnovabile;
- accesso alle «cassette modulari» presenti sul territorio. Le cassette modulari consentono di effettuare il recapito della corrispondenza e degli avvisi di

⁹⁷ La lettera inviata dal segretario di stato all'economia e al clima al presidente della camera bassa del parlamento olandese è disponibile al seguente link: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/09/nieuw-vergunningsbesluit-voor-concentratie-postnl---sandid> (ultimo accesso 13 maggio 2021).

giacenza della posta a firma indirizzati presso strade disagiate o a bassa densità di popolazione.

Poste Italiane riteneva che le misure proposte, oltre a rappresentare impegni adeguati a prevenire i rischi contemplati dalla norma di riferimento, fossero idonee a preservare la complessiva sostenibilità dell'operazione.

A detta dell'Agcm, le misure proposte, oltre ad essere per molti aspetti generiche o eccessivamente discrezionali, risultavano prive di un adeguato impegno di accesso alla rete di PI. Tra le varie criticità, risultavano di particolare importanza: la durata limitata delle garanzie volte a prevenire l'imposizione di prezzi e condizioni gravose; la limitatezza delle misure atte ad ampliare l'accesso alla rete Poste Italiane, rivolte agli operatori dotati di una propria rete di recapito infrastrutturale; l'insufficienza dell'accesso a 1.000 punti di giacenza nel garantire una soglia sufficiente a coprire l'intero mercato, mentre i termini del *pricing*, delle soglie di accessibilità e delle tempistiche di implementazione rimanevano eccessivamente vaghi. Simili problematiche si riscontravano nel caso delle cassette modulari.

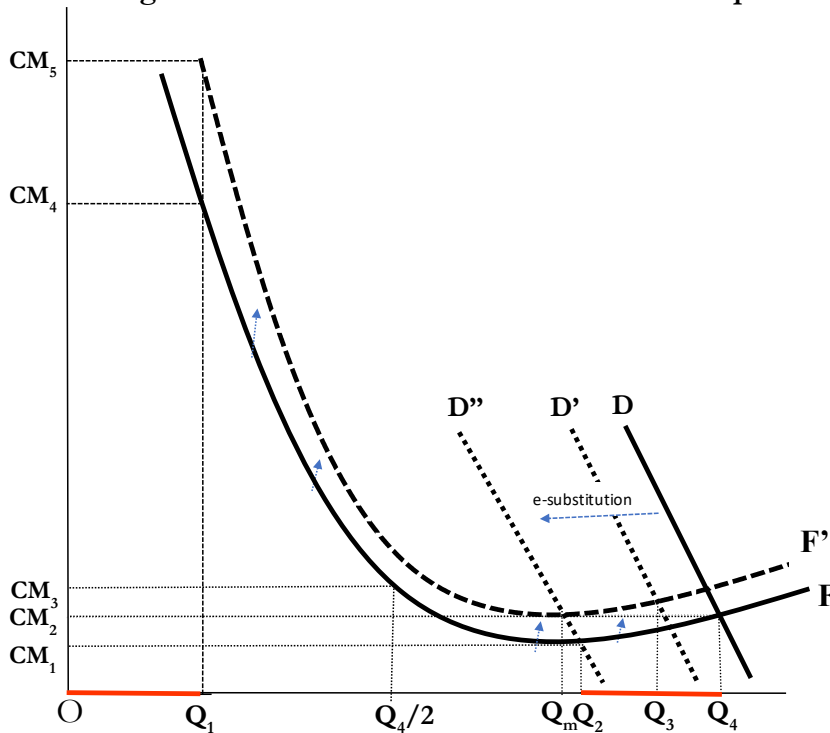
Al fine di tutelare l'utenza e la concorrenza, l'Agcm ha dunque ritenuto necessario prospettare come misura integrativa la formulazione di un'offerta *wholesale* di accesso alla rete Poste Italiane a condizioni *retail minus* e non discriminatorie, rivolta a qualunque operatore autorizzato, per la posta descritta e indescritta, per tutta la parte di rete non economicamente replicabile. Tale misura eliminerebbe la discriminante della disponibilità di una rete di recapito infrastrutturale e di un volume minimo di invii. A tali misure sono stati poi richiesti meccanismi atti a garantire trasparenza nelle condizioni di accesso alla rete.

Poste Italiane ha accettato le modifiche proposte dall'Agcm, pur individuando a sua volta alcune proposte correttive. Relativamente alla misura integrativa, l'offerta sarà rivolta agli utenti in possesso di licenza da non meno di 24 mesi e con un volume di invii superiore a un milione l'anno. I prezzi saranno fissati a condizioni vantaggiose (-5%) rispetto alle attuali tariffe del SU. Resta comunque ferma l'eventualità di un futuro intervento di natura regolamentare che garantisca un accesso alla rete di PI a condizioni più vantaggiose per gli operatori alternativi e la conseguente possibilità di una maggiore concorrenza nei servizi postali, indipendentemente dalla sostenibilità dell'operazione in esame. Le misure dell'Agcm hanno una chiara natura regolamentare, il che sembra evidenziare che, nella prospettiva dell'Autorità della concorrenza, quel poco di mercato concorrenziale che è rimasto richiede un presidio di regole per funzionare.

APPENDICE 1 - La funzione di costo medio nei servizi di corrispondenza ordinaria multipla in presenza di *e-substitution*

Il nesso fra funzione di costo medio e *e-substitution* è rappresentato nella fig. A1, in cui la curva del costo medio è linearmente decrescente fino al punto in cui un operatore efficiente opererebbe in assenza di vincoli, per poi aumentare a causa della presenza di aree non profittevoli a bassa densità, che vanno comunque servite in ragione degli obblighi di servizio universale.

Fig. A1 Curva dei costi medi e concorrenza in presenza di *e-substitution*



In assenza di *e-substitution*, la curva della funzione di costo medio F incontra la domanda D in corrispondenza della quantità Q_4 .

In questo mercato sussistono le condizioni di monopolio naturale in cui la funzione di costo F è sub-additiva, nel grafico rappresentata dall'ipotesi di due imprese ciascuna con metà quota $Q_4/2$, che opererebbero quindi al costo medio $CM_3 > CM_2$. Tale mercato non è però sostenibile perché, in assenza di regolamentazione, le nuove imprese entranti tenteranno di produrre solo fino a Q_2 (a cui corrisponde il costo medio minimo CM_1). Se la strategia degli OA ha successo, il mercato è stato interamente scremato, e all'ex-monopolista rimane da servire solo la porzione di mercato non profittevole $Q_4 - Q_2$ (a costo medio CM_4 per $0 - Q_1$). Ciò avviene perché gli OA, non avendo obblighi di servizio universale, dispongono di una funzione di costo diversa, dove l'incidenza dei costi fissi è, entro certi limiti, più limitata. Nella realtà gli OA riescono ad acquisire solo una porzione del mercato contendibile $Q_1 - Q_4$, il cui complemento è quella $0 - Q_1$ non contendibile.

L'*e-substitution* sposta verso sinistra la curva di domanda da D a D' e rende più ripida la funzione di costo medio facendola diventare F' , così che il costo della parte non contendibile sale a CM_5 . Il mercato si è ridotto a Q_3 , e la sua parte contendibile a $Q_3 -$

Q1. La ragione dello spostamento della funzione di costo, che riguarda sia il FSU sia gli OA, è l'aumento del costo medio per punto di recapito a causa dei minori volumi di posta consegnata, che non saturano più integralmente la rete.

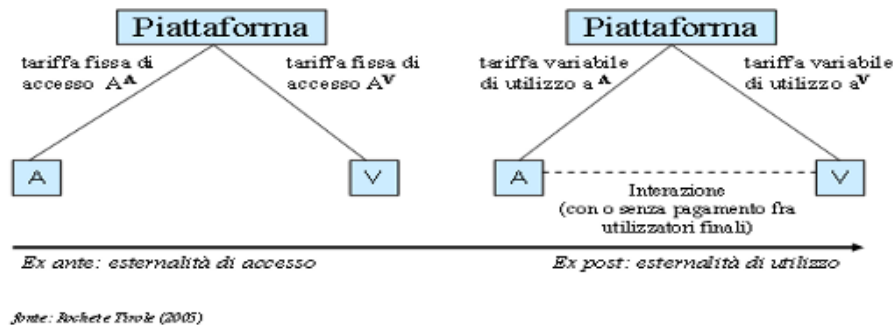
L'*e-substitution* riduce soprattutto l'area contendibile del mercato, e in minore misura quella non contendibile (nel grafico 1 i volumi 0-Q1 rimangono invariati nella funzione F'). Ciò è dovuto al fatto che l'*e-substitution* è verosimilmente meno intensa nelle aree rurali e a bassa densità di popolazione rispetto a quelle urbane a causa di minori connessioni a banda larga e più elevato *digital divide*, sia tecnologico che culturale): aumentano i CAP non contendibili e conseguentemente si riducono quelli contendibili.

Si osservi che al livello di mercato Q3, anche se in misura ridotta, la scrematura (e il vantaggio di costo) da parte degli OA è ancora possibile. Se tuttavia, com'è prevedibile, la curva di domanda si sposta ulteriormente a D'' con i volumi che scendono al livello Qm, la concorrenza nel recapito diventa impossibile perché, essendosi ridotto o azzerato lo spazio per la scrematura, il mercato ritorna ad essere unicamente monopolio naturale. A questo livello di *output*, infatti, l'offerta degli OA non riesce più ad essere competitiva, perché la maggioranza dei CAP, non essendo più contendibile, può essere da loro servita solo ricorrendo all'accesso alla rete, su cui realizzano un margine pari a zero.

APPENDICE 2 - La natura multiversante del mercato dei servizi postali

In generale, nei mercati a due versanti (di cui il tipico esempio sono i servizi delle carte di credito) il valore della piattaforma deriva dalla sua capacità di ridurre i costi di transazione o le asimmetrie informative fra i venditori e gli acquirenti. Rochet e Tiole (2005) distinguono due tipi di benefici: le esternalità di accesso alla rete e quelle di utilizzo dei servizi offerti sulla rete (fig.A2).

Fig. A2 esternalità di accesso e di utilizzo nei mercati multiversanti



La funzione di utilità dei due lati è:

$$U^i = (b^i - c^i) \cdot N^j + B^i - C^i$$

dove:

b^i = beneficio di utilizzo del servizio per il lato i

c^i = costi di utilizzo del servizio per il lato i

B^i = benefici di accesso alla rete per il lato i

C^i = costi di accesso alla rete per il lato i

N^j = numero dei membri dell'altro lato.

La caratteristica tipica dei mercati multiversanti è che i lati non possono, o è per loro troppo costoso, contrattare direttamente i prezzi senza l'aiuto della piattaforma (ovvero, non vale il teorema di Coase). Nei servizi postali tradizionali, in cui tale caratteristica è certamente presente, le due funzioni di utilità netta del mittente e del destinatario non sono simmetriche:

$$[1] \quad U^m = (b^m - c^m) \cdot N^i + B^m$$

$$[2] \quad U^d = b^d + B^d \cdot \alpha$$

dove:

$U^{m,d}$ = utilità netta per mittente e destinatario

$b^{m,d}$ = benefici di utilizzo per mittente e destinatario

c^m = costi di utilizzo del servizio per il mittente

$B^{m,d}$ = benefici di accesso alla rete per mittente e destinatario

N^i = numero degli indirizzi postali conosciuti

α = parametro di accessibilità alla rete postale (es. densità sul territorio di uffici postali e cassette d'impostazione)

L'utilità netta del mittente è pari a beneficio netto dell'utilizzo del servizio, moltiplicato

per il numero degli indirizzi postali dei destinatari e sommato a quello dell'*option value* di accedere alla rete postale. L'utilità netta del destinatario è quindi data dalla somma del beneficio di ricevere gratuitamente la posta e di accedere alla rete postale moltiplicata per i suoi punti di accesso.

Nel caso dei servizi di recapito delle corrispondenze business, tuttavia, i destinatari, pagando per il servizio al costo $c^d \geq c^m$, ricevono benefici netti inferiori a quelli degli utenti postali tradizionali. Di conseguenza [1] e [2] si modificano in:

$$[1.1] \quad U^m = b^m \cdot N^i + B^m$$

$$[2.1] \quad U^d = (b^d - c^d) + B^d \cdot \alpha$$

mostrando perché in Italia i vantaggi della liberalizzazione in pratica siano andati ad esclusivo vantaggio dei grandi clienti business.

APPENDICE 3

Contributi di: Amazon, Assopostale e UPS



Contributo di Amazon al Gruppo di studio Astrid - LED Regolazione e concorrenza dei mercati postali nell'era digitale, coordinato dal Prof. Alfredo Macchiati, Dott. Antonio Perrucci e Prof. Vincenzo Visco Comandini

Introduzione

Come tutti i settori, il settore delle vendite al dettaglio (*retail*) sta vivendo notevoli cambiamenti e miglioramenti grazie alla trasformazione digitale. La presenza di consumatori più sofisticati e l'aumento della pressione competitiva spingono i venditori al dettaglio di ogni tipo (*retailers*) a sperimentare modelli di business e modi diversi di attingere alla nuova *retail consumer experience* che viviamo ogni giorno. Per le aziende che vendono online (o attraverso la tradizionale vendita a distanza, ad esempio su catalogo), garantire al consumatore il miglior modo possibile di consegna del prodotto è sempre stato un fattore chiave per far sì che la *customer experience* offerta al consumatore (formata dalla combinazione di prodotto, consegna e servizio al cliente) sia competitiva rispetto a tutte le altre alternative di acquisto al dettaglio.

Non sorprende che molti *retailers* abbiano investito non solo nelle attività di vendita al dettaglio, ma anche nelle attività di miglioramento della logistica per il cliente attraverso investimenti strategici e relazioni contrattuali. Questo investimento da parte dei *retailers* per migliorare i servizi di consegna si può considerare dal punto di vista economico e del business come una forma di integrazione verticale. Integrarsi verticalmente è una pratica diffusa ed economicamente razionale anche se l'etichetta di integrazione verticale è diventata di recente un fattore di interesse e domande per i decisori politici e regolatori.

L'emergere di nuovi modelli di business di logistica (tra cui *retailers* che si occupano di acquisto/ricombinazione/rivendita di attività logistiche e servizi di consegna) ha messo in discussione il paradigma della fornitura di servizi di consegna dei pacchi, stimolando più innovazione, concorrenza e, in ultima analisi, domanda. Tradizionalmente i fornitori di servizi di consegna offrono servizi di consegna "end-to-end" dei pacchi (compresi sdoganamento (clearance), trasporto, smistamento e consegna dell'ultimo miglio, *last-mile*). Alcune di queste attività sono svolte o acquistate/ricombinate/rivendute da diversi tipi di aziende. Nel frattempo, i regolatori del settore postale hanno sollevato la questione riguardo se l'attuale quadro normativo postale debba essere ampliato per includere anche questi modelli di business.¹ Al contempo, nel quadro dell'attuazione dell'esistente Direttiva UE sui servizi postali, diversi paesi dell'UE già seguono approcci diversi su quali siano le attività (fasi della catena del valore) necessarie per definire lo status di fornitore di servizi postali.²

In Italia, nella conclusione preliminare, contenuta nell'Interim Report pubblicato a luglio 2020, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ritiene che Amazon detenga un significativo potere di mercato (SMP) nel "mercato nazionale dei servizi di consegna pacchi B2C e-commerce *deferred*"³ (mercato rilevante secondo la definizione interim di Agcom), il che implica una possibilità "teorica e futura" che Amazon possa diventare soggetta a una regolamentazione *ex ante* del mercato postale⁴. La constatazione provvisoria di un significativo potere di mercato da parte dell'Agcom si basa su argomenti relativi alla presunta quota di mercato di Amazon nello specifico presunto mercato rilevante definito dall'Agcom (un sottoinsieme minore della più ampio

¹ Cfr. ad esempio ERGP (2020), Relazione sulle definizioni postali.

² Secondo ERGP (2020), Response to the Public Consultation on the PSD Evaluation, 5 novembre 2020: "Le definizioni della PSD non indicano chiaramente quando un servizio è un servizio postale, il che ha implicazioni sulle definizioni del mercato [...] la definizione di servizi postali è legata al requisito cumulativo delle quattro fasi operative (raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione) comprese nella definizione della PSD, in quanto un terzo dei paesi richiede la fornitura cumulativa di tutte e quattro le operazioni, mentre gli altri no".

³ AGCOM, Delibera 212/20/CONS, Appendice A, §149.

⁴ AGCOM, Delibera 212/20/CONS, Appendice B, pag. 6.

complesso dei servizi di consegna forniti in Italia, come dimostrano le statistiche della stessa Agcom), al suo modello commerciale verticalmente integrato, al suo potere di acquisto nei confronti dei fornitori di servizi di consegna e alle barriere all'ingresso nel settore della consegna pacchi.⁵

Gli sviluppi sopra descritti sollevano diverse questioni rilevanti sia per il futuro sviluppo della politica postale a livello UE che per la situazione attuale in Italia:

- Quali forze concorrenziali, e quindi quali confini del mercato rilevante, esistono per i servizi di consegna pacchi in Italia e quali evidenze possono dimostrare (o confutare) in modo conclusivo che un'azienda detiene un significativo potere di mercato?
- Qual è il ruolo dell'integrazione verticale e del potere d'acquisto nella *value chain* della distribuzione/consegna e quale impatto ha sulla concorrenza e sui consumatori?

La dinamicità del settore della consegna pacchi rende la definizione del mercato un esercizio impegnativo: ipotesi storiche e semplificazioni potrebbero non reggere

La delimitazione dei mercati rilevanti è un primo passo importante ai fini dell'esame dei vincoli concorrenziali e della potenziale esistenza di imprese che detengono un significativo potere di mercato. La delimitazione del mercato rilevante dovrebbe essere un esercizio empirico, soprattutto in settori dell'economia caratterizzati da un riconosciuto dinamismo - sia sul lato della domanda che su quello dell'offerta. Come riconosciuto da Agcom in relazione alla sua recente revisione del settore della consegna pacchi, la definizione del mercato rilevante richiede un'analisi delle condizioni di sostituibilità dal lato della domanda e dell'offerta, attraverso il test del monopolista ipotetico, il cosiddetto SSNIP test.⁶

In risposta all'aumento della domanda per i servizi di consegna ai consumatori, sono emerse diverse tendenze. In primo luogo, i fornitori di servizi di consegna hanno evoluto (ampliato / modificato) la loro capacità ed offerta per soddisfare la crescente domanda dei loro servizi generata dalla crescita del segmento delle vendite al dettaglio *on-line* (una delle molteplici fonti di domanda per servizi di consegna). In secondo luogo, vecchi e nuovi soggetti attivi nella vendita al dettaglio hanno implementato una varietà di strategie di integrazione verticale per ottenere migliori servizi di consegna basati su nuovi modelli di business. Allo stesso tempo, la domanda dei consumatori per offerte di consegna più veloci e convenienti a prezzi più bassi è in costante sviluppo, mettendo così sotto pressione sia i *retailers* che i fornitori di servizi di consegna, affinché si reinventino costantemente al fine di rimanere attraenti in un mercato altamente contendibile.

In un contesto dinamico come questo, affidarsi alla giurisprudenza esistente per definire i mercati rilevanti può non essere sufficiente. È invece necessaria un'analisi empirica delle recenti evidenze relative alla sostituibilità dal lato della domanda e dell'offerta. Inoltre, la costante evoluzione delle preferenze dei consumatori, dell'offerta di servizi e di nuovi modelli di business innovativi, creano una serie di sfide per le Autorità garanti della concorrenza e le Autorità di regolamentazione che cercano di definire i mercati rilevanti per la consegna dei pacchi.

Esempi di tali sfide sono:

- L'identificazione stabile di ciò che è la consegna B2B vs. B2C;
- La distinzione operativa tra le consegne *e-commerce* e le consegne con altre finalità;
- L'identificazione stabile di ciò che sono servizi di consegna espressi rispetto a servizi *deferred*;
- La definizione dei tempi di consegna in relazione alla consegna dei prodotti venduti/acquistati online, paragonando su basi omogenee in un settore che presenta diversi modelli di business;

⁵ AGCOM, Delibera 212/20/CONS, Appendice A, §§132-149.

⁶ Delibera n.212/20/CONS, Appendice A, §91.

- Il trattamento dell'auto-provvigionamento, cioè dei pacchi consegnati dal rivenditore stesso (con o senza l'assistenza di altri fornitori di servizi di consegna) nella stima delle dimensioni e delle quote di mercato.

Per quanto riguarda ciò che costituisce la consegna di pacchi B2B e B2C, sebbene questi concetti siano semplici in teoria (consegna di un pacco da un'entità commerciale a un'impresa o a un destinatario privato rispettivamente), non è così in pratica. Infatti, gli stessi fornitori di servizi di consegna (anche in Italia) spesso *non distinguono i servizi per destinatario*. Al contrario, gli operatori forniscono servizi rivolti a diversi segmenti di *mittenti* (tipicamente imprese vs. consumatori), offrendo loro una serie di caratteristiche di servizio diverse, come la consegna il giorno dopo, la consegna la sera, la consegna al destinatario, ecc. *I destinatari* hanno quindi le stesse possibilità di consegna e sono trattati allo stesso modo e in modo intercambiabile dai fornitori di servizi di consegna. Ciò indica che non esiste una chiara distinzione tra la consegna di pacchi B2B e B2C.

A causa della mancanza di definizioni chiare della consegna dei pacchi B2B e B2C, le Autorità di regolamentazione e le Autorità garanti della concorrenza utilizzano spesso i punti di consegna⁷ come surrogato/proxy per distinguere i due gruppi di destinatari. Un'altra proxy utilizzata da Autorità potrebbe essere il volume dei pacchi per consegna.⁸ Tuttavia, anche quando si utilizzano queste proxy, non vi è una chiara distinzione tra un vero servizio di consegna B2B e un vero servizio di consegna B2C. Per quanto riguarda i punti di consegna, i consumatori spesso si fanno consegnare i pacchi sul posto di lavoro, presso un negozio o alla portineria del loro edificio (in teoria, una definizione semplicistica dei punti di consegna B2B). Allo stesso modo, le aziende spesso si fanno consegnare i pacchi nei *parcel lockers* e negli esercizi commerciali partner che fanno da punto di ritiro (in teoria, punti di consegna B2C) e molte piccole aziende lavorano presso indirizzi residenziali. La tendenza delle aziende di ricevere pacchi presso indirizzi residenziali è addirittura rafforzata dalla pandemia del Covid-19, che ha aumentato la tendenza a lavorare da casa. Per quanto riguarda i volumi, le aziende non ricevono necessariamente grandi volumi di pacchi per consegna, ad esempio, se un imprenditore deve cambiare una sedia da ufficio che si è rotta o se è necessario ordinare un nuovo toner/cartuccia per una stampante. Allo stesso modo, un consumatore privato può ricevere un numero maggiore di articoli per consegna (ad esempio materiale elettrico per l'intera abitazione). Anche in questo caso, ciò indica che non esiste un chiaro confine concettuale o empirico tra i servizi di consegna pacchi B2B e B2C.

Per quanto riguarda la distinzione operativa tra consegne e-commerce e consegne con altre finalità, prima di tutto l'*e-commerce* è solo una delle molteplici fonti di business nei servizi di consegna pacchi e per questo non può esser visto di per sé come un fattore determinante prima facie di un mercato rilevante separato. In secondo luogo, non è chiaro se vi siano evidenze tali che rendano la fornitura di servizi di consegna al settore *e-commerce* fondamentalmente diversa dalla fornitura di servizi di consegna ad altri utenti commerciali (o anche consumatori), al punto da creare una forte barriera alla sostituibilità e quindi diversi mercati rilevanti, uno dei quali solo per gli usi dell'*e-commerce*.

Per quanto riguarda ciò che costituisce la consegna espressa e deferred, anche questa non è una definizione chiara. Mentre praticamente tutti i consumatori che fanno acquisti *on-line* preferiscono un servizio di consegna più veloce a uno più lento, alcuni destinatari (e mittenti) che attualmente utilizzano un servizio di consegna a 2 giorni possono essere indifferenti al passaggio ad un servizio di consegna a 3 o 4 giorni (e viceversa). Allo stesso modo, mentre alcuni operatori definiscono il servizio espresso come consegna entro 24 ore, altri lo definiscono in modo più ampio.⁹ Pertanto, non è evidente dove debba essere tracciata la linea di demarcazione tra la

⁷ In questi casi, la consegna B2C equivale alla consegna ad un indirizzo residenziale, ad un deposito pacchi o ad un punto di ritiro e la consegna B2B equivale alla consegna ad un indirizzo commerciale.

⁸ In questi casi, la consegna B2C equivale alla consegna di singoli articoli e la consegna B2B equivale alla consegna di più articoli per consegna.

⁹ Ad esempio, mentre UPS consegna i suoi pacchi espressi entro 1 giorno, Poste Italiane consegna i suoi pacchi espressi in 1-3 giorni, vedi <https://www.ups.com/it/it/shipping/services/domestic.page> e <https://www.poste.it/prodotti/poste-delivery-express.html?wt.ac=1473800493295>.

consegna espressa e la consegna *deferred* - e se debba essere tracciata. Per scoprirlo, è necessaria un'analisi empirica delle preferenze della domanda e della sostituibilità. Qualsiasi ipotesi basata su classificazioni storiche, che non viene testata sul mercato, cioè sulla domanda e sulle preferenze effettive dell'acquirente, corre un chiaro rischio di ingabbiare i clienti (e in definitiva i consumatori finali, cioè i destinatari) in categorie che non si adattano alla realtà.

Per quanto riguarda i tempi di consegna, la definizione di questo concetto varia a seconda delle aziende con diversi modelli di business. Ad esempio, mentre i commercianti spesso misurano i tempi di consegna dal momento dell'inserimento dell'ordine sul sito web (o dal momento in cui l'ordine viene assegnato al *fulfilment*), fino al momento della consegna finale al destinatario, gli operatori tradizionali di consegna pacchi come Poste Italiane o DHL normalmente misurano i tempi di consegna dal momento del ritiro dei pacchi (presso il commerciante) o della presa in consegna presso l'operatore, fino al momento della consegna finale. I tempi di consegna definiti dai commercianti comprendono quindi spesso la movimentazione supplementare degli articoli presso il centro di *fulfilment*. Pertanto, nell'esercizio di definizione del mercato rilevante, è estremamente importante definire chiaramente il concetto di tempo di consegna per garantire che le informazioni raccolte (ad es. dai fornitori di servizi di consegna) siano comparabili. In caso contrario, le Autorità della concorrenza e le Autorità di regolamentazione rischiano di trarre conclusioni errate circa le dimensioni e il funzionamento dei mercati rilevanti.

Per quanto riguarda il trattamento dell'auto-provvigionamento (vendite vincolate), si potrebbe assumere che l'Agcom abbia scelto di includere e conteggiare i volumi di auto-provvigionamento di Amazon (servizi di consegna che Amazon acquista da operatori indipendenti, cosiddetti *Delivery Service Partners*, *DSP*, e utilizzati per soddisfare le esigenze di vendita al dettaglio di Amazon) come parte del mercato dei servizi di consegna. Tuttavia, la letteratura e la giurisprudenza¹⁰ dimostrano che la presunzione per le Autorità garanti della concorrenza è di *non* includere l'auto-provvigionamento (vendite vincolate) nella stima delle dimensioni del mercato rilevante e delle quote di mercato in esso detenute.¹¹ Il motivo di questo trattamento analitico standard delle vendite vincolate è che - quando un'Autorità effettua lo SSNIP test, ossia un aumento dei prezzi sul "merchant market" - non ci si aspetta che il fornitore integrato verticalmente riallochi la capacità (rispetto a prima dello SSNIP) e dirotti le vendite vincolate verso il cosiddetto "merchant market". In questo contesto, per "merchant market" si intende l'insieme dei fornitori di servizi di consegna non integrati verticalmente, come Poste Italiane, BRT/DPD, DHL, GLS ecc. (società postali, corrieri, corrieri espressi, altri operatori di consegna pacchi). In altre parole, nella situazione di uno SSNIP, le vendite vincolate di Amazon (cioè la capacità vincolata di gestire i volumi dei pacchi attraverso l'acquisto intelligente dei servizi dei DSP) non verrebbero riallocate per servire altri venditori e in questo modo metterebbero un ulteriore vincolo concorrenziale sui fornitori di servizi di consegna non integrati (ossia società postali, corrieri, corrieri espressi, altri operatori di consegna pacchi). Ricordiamo che, come è noto, Amazon acquista regolarmente servizi (cioè richiede capacità) dal "merchant market" (società postali, corrieri, corrieri espressi, altri operatori di consegna pacchi). Per Amazon questo era l'unico canale di acquisto di servizi di consegna prima di espandere la propria capacità di gestire i volumi di pacchi tramite l'acquisizione smart dei servizi dei DSP.

Per quanto riguarda i servizi di consegna auto-provvigionati di Amazon, nessuna Autorità di regolamentazione postale ha fornito un'analisi specifica per concludere diversamente dalla suddetta prassi standard delle Autorità europee e nazionali della concorrenza. Inoltre, quando le Autorità garanti della concorrenza decidono (o le parti di una concentrazione al vaglio dell'Autorità sostengono) di abbandonare l'approccio standard e di includere i

¹⁰ Cfr. ad esempio caso COMP/M.1693 - Alcoa/Reynolds; caso COMP/M.6611 - Arla Foods/Milk Link, caso COMP/M.1574 - Kirch/Mediaset; caso M.8306 - Qualcomm/ NXP Semiconductors; caso COMP/M.6872 - Barry Callebaut/Petra Foods; Goetyn and Ashall (2015), *EU Merger Control: Rilevanza delle vendite vincolate per la determinazione della definizione del mercato e la valutazione della concorrenza*; Caso COMP/M.3056 - Celanese/Degussa/European OXO Chemicals

¹¹ Questo è spesso indicato come la "Regola del Mercato Merchant".

volumi auto-approvvigionati in un mercato rilevante, ciò ha l'effetto di riconoscere un grado più elevato di concorrenza nel mercato in esame. È controintuitivo che nella catena del valore dal commercio al dettaglio alla logistica/consegna, un'Autorità di regolamentazione che decida di abbandonare l'approccio standard e scelga invece di includere l'auto-approvvigionamento abbia l'effetto di misurare meno concorrenza piuttosto che più concorrenza. Questa raffigurazione di una concorrenza limitata (ossia con presenza di significativo potere di mercato) è ancora più sorprendente se si considera che i volumi auto-approvvigionati in questione sono il risultato di una strategia commerciale di investimento e di dirottamento degli acquisti che fino a un paio di anni fa sarebbero stati serviti da società postali, corrieri, corrieri espressi, altri operatori di consegna pacchi. Questa dinamica è prova della concorrenza, della contendibilità e delle basse barriere all'ingresso. Inoltre, oltre ai volumi così detti auto-approvvigionati, Amazon continua ad acquistare alcune quantità di servizi da operatori come Poste Italiane e altri fornitori di servizi di consegna pacchi.

*Prima di includere i volumi di pacchi auto-approvvigionati nel mercato rilevante, qualsiasi Autorità della concorrenza o Autorità di regolamentazione deve effettuare un'analisi empirica ragionata per considerare le circostanze specifiche, le industrie coinvolte e le catene del valore del caso in questione; tuttavia, questo tipo di analisi non è ancora emerso. La giurisprudenza¹² suggerisce inoltre che la decisione di includere le vendite vincolate è fondamentalmente legata all'effetto del riconoscimento di un maggior grado di concorrenza nel mercato in esame. L'integrazione verticale implica che ci sono diversi modelli di business in competizione tra loro; le Autorità di regolamentazione desiderano prestare molta attenzione agli effetti dell'integrazione verticale in questo settore, quindi è altrettanto importante porre domande esplicite sul ruolo dei volumi auto-approvvigionati quando si valuta la concorrenza e si definiscono i mercati rilevanti - e cercare risposte empiriche. Infine, se il cosiddetto "*merchant market*" costituisce una piccola porzione del mercato totale, ciò rende difficile aspettarsi una strategia di preclusione del mercato (cosiddetta *foreclosure*) sul *merchant market*, perché la decisione strategica della società verticalmente integrata sarà guidata dalle sue vendite vincolate e non dalle sue attività presunte sul *merchant market*.¹³*

L'evidenza empirica indica ampi mercati rilevanti per la consegna dei pacchi

Consultando le evidenze empiriche disponibili, vi sono diversi elementi che indicano ampi mercati rilevanti per la consegna dei pacchi in Italia. In particolare, vi sono forti indicazioni di un segmento B2X più ampio (cioè non vi sono mercati separati per la consegna B2B e B2C) e non vi sono chiari limiti di velocità/tempistica che dividano il mercato della consegna pacchi (cioè non vi sono mercati separati per la consegna *deferred* e più veloce). Vi sono anche indicazioni sulla scelta dei consumatori e sulla sostituibilità dei servizi C2X, nonché sulla sostituibilità sul lato dell'offerta in relazione alla fornitura di servizi di consegna pacchi B2X rispetto a quelli C2X, il che potrebbe indicare persino un mercato definito in senso lato come consegna pacchi X2X.

Per quanto riguarda la consegna pacchi B2B e B2C, oltre alla difficoltà di distinguere sin dall'inizio tra questi due servizi, anche diverse evidenze empiriche relative alla fornitura di servizi di consegna pacchi in Italia indicano che B2B e B2C appartengono allo stesso mercato rilevante. In particolare, si osserva che:

- Gli operatori di consegna non pubblicizzano prodotti B2B/B2C separati, bensì i servizi si distinguono in base alle dimensioni, alla velocità, al volume, al peso, all'esistenza di caratteristiche a valore aggiunto, ecc.;
- Le caratteristiche del prodotto e i requisiti di consegna (ad es. *track & trace*, finestre temporali di consegna, punti di consegna) sono molto simili per la consegna ad aziende e ad utenti privati;
- Le differenze di prezzo non sono legate all'identità del destinatario;
- I destinatari (imprese e utenti privati) passano da un tipo all'altro di consegne tipicamente considerate B2B o B2C;

¹² Cfr. ad esempio il caso COMP/M.3056 - Celanese/Degussa/European OXO Chemicals

¹³ Goetyn e Ashall (2015) *EU Merger Control: La rilevanza delle vendite vincolate ai fini della definizione del mercato e della valutazione della concorrenza*, p.576

- Gli operatori B2B tradizionali si sono sviluppati in passato per fornire consegne ai consumatori privati e la maggior parte dei corrieri consegna pacchi sia alle imprese che ai consumatori privati - non sono necessari investimenti aggiuntivi che costituirebbero un ostacolo insormontabile (come riscontrato dalla Commissione Europea nella decisione FedEx/TNT)¹⁴; il gioco della contendibilità tra le categorie storiche di fornitori è già da tempo in atto, in Italia come altrove.
- Le reti di consegna esistenti sono in grado di consegnare alle imprese e ai consumatori privati, perché utilizzano le stesse risorse (furgoni di consegna, macchine smistatrici, manodopera);
- Costi e requisiti simili per la consegna alle imprese e ai consumatori privati implicano che gli operatori di consegna possono facilmente reagire alle variazioni dei prezzi relativi perché dispongono già di una rete in grado di consegnare a diversi tipi di destinatari;
- La rigida separazione tra zone commerciali e residenziali è più comune nelle geografie urbane anglosassoni, che storicamente hanno avuto una più chiara demarcazione tra i quartieri commerciali e le periferie strettamente residenziali. Ciò è meno rilevante nel tessuto urbano intrecciato di p.e. città italiane, ben note per il loro mix di residenziale e commerciale. Le definizioni non dovrebbero basarsi su rigide definizioni di residenziale e commerciale che non sono generalmente applicabili in tutta Europa - e in particolare in Italia.

Inoltre, l'evidenza empirica del contesto italiano indica anche che i servizi di consegna pacchi *deferred* e di corriere espresso appartengono allo stesso mercato rilevante. In particolare, osserviamo che:

- La differenza dal punto di vista del destinatario tra la consegna in 2 giorni rispetto ai 3 giorni è minima - non è stato dimostrato che i consumatori finali (acquirenti/destinatari) o i clienti dei servizi di spedizione pacchi (commercianti *e-commerce*) considerino i 2 giorni come un servizio fortemente distinto rispetto ai 2,5 3, o 4 giorni (e viceversa).
- La forza delle preferenze dei destinatari per una consegna più rapida può variare a seconda del prodotto specifico e della situazione;
- I prezzi per una consegna più rapida / più lenta a carico dei consumatori (fissati dai rivenditori) possono essere diversi e più piccoli rispetto ai costi sostenuti dai rivenditori (fissati dai fornitori di servizi di consegna);
- La maggior parte degli operatori fornisce già sia una consegna più veloce che una più lenta o in ogni caso fornisce una consegna più veloce, che permette dunque di offrire anche consegne più lente.
- Gli operatori possono reagire facilmente e rapidamente alle variazioni dei prezzi relativi perché dispongono già di una rete esistente in grado di consegnare sia velocemente che lentamente.

Un altro aspetto importante da considerare nell'analisi dei vincoli concorrenziali per i fornitori di servizi di consegna pacchi nel contesto odierno è rappresentato dai vincoli indiretti sul lato della domanda posti dal commercio elettronico transfrontaliero e da altri canali di vendita al dettaglio (i tradizionali negozi fisici). Una definizione regolamentare dei mercati di consegna dei pacchi non può ignorare gli effetti delle forze concorrenziali a livello di vendita al dettaglio sulla domanda di servizi di consegna. Ciò è dovuto al fatto che i prodotti importati venduti *on-line*, così come i prodotti venduti nei negozi fisici nazionali (o venduti/ordinati *on-line* e ritirati nei negozi fisici) sono in concorrenza per gli stessi consumatori che si procurano indirettamente "servizi di consegna *deferred* dei pacchi *e-commerce* in ambito nazionale". I consumatori possono e fanno *trade-off* di un acquisto di *e-commerce* nazionale (e quindi di consegna pacchi) a favore di un *e-commerce* importato o di un bene al dettaglio che essi stessi ritirano in negozio - un modello coerente con la vendita al dettaglio multicanale. Questo evidente comportamento sul lato della domanda non dovrebbe essere ignorato o sottovalutato nella definizione del mercato dei servizi di consegna pacchi in ambito nazionale.

¹⁴ Caso M7630, §1323 e note.

Ciò influisce sull'analisi della concorrenza, ossia sullo SSNIP test, che le Autorità devono effettuare quando definiscono un mercato rilevante. Pertanto, se i prezzi dei negozi online nazionali aumentano a causa delle spese di consegna più elevate (in seguito allo SSNIP test), ciò potrebbe causare una sostituzione verso (i) opzioni di *e-commerce* transfrontaliero e (ii) ritiro presso negozi fisici. Una solida delimitazione dei mercati rilevanti per la consegna dei pacchi deve tenere conto di questa realtà multicanale (ossia sia i venditori che i consumatori che utilizzano più canali per commerciare) - che potrebbe cambiare significativamente i risultati analitici.

L'integrazione verticale nella value chain della distribuzione al dettaglio crea efficienza e valore per il consumatore in un segmento di business altamente contendibile

La letteratura economica e di management strategico identifica diversi tipi di efficienze e benefici per il consumatore legati alle varie forme e gradi di integrazione verticale nella *retail value chain*¹⁵. A seconda dello sviluppo del loro business, i *retailers* scelgono strategicamente varie forme di integrazione a uno o più livelli della catena. Anche nel caso che una piena integrazione non sia ottimale, i *retailers* hanno a disposizione numerose opzioni per poter ridurre possibili inefficienze derivanti da imperfezioni nella contrattazione. Ad esempio, Amazon si è sempre impegnata per garantire un buon servizio di consegna ai propri consumatori essendo questo un elemento cruciale per la sua capacità di creare valore al consumatore. In questo senso Amazon può esser vista come una sorta di acquirente intelligente (*smart buyer*) di servizi di consegna rilevanti per la sua attività di vendita online.

L'efficienza nella fornitura può essere ottenuta efficacemente attraverso un processo di investimento in competenze interne, routine organizzative, sistemi IT e attrezzature/macchinari per eseguire l'acquisto intelligente di servizi di operatori terzi. Questo è il caso, per esempio, della grande distribuzione che presenta economie di scale negli acquisti, e dei fornitori di servizi *marketplace* che funzionano come aggregatori di più (spesso piccoli) venditori. I fornitori di servizi *marketplace* possono gestire in maniera più *smart* l'acquisto dei servizi di consegna. I risparmi sui costi derivanti dall'acquisto intelligente dei servizi consegna da parte dei *marketplaces* sono trasferiti a loro volta ai *retailers* data la pressione concorrenziale nei servizi di intermediazione e distribuzione a disposizione di questi ultimi. Infine, la pressione concorrenziale al livello del *retail* garantisce che i risparmi sui costi siano a loro volta trasferiti ai consumatori finali.¹⁶

La teoria economica identifica quattro chiari tipi di efficienze che si possono considerare rilevanti nel contesto della *value chain* dal *retail* alla logistica/consegna. Queste sono importanti per interpretare gli effetti economici dell'utilizzo da parte di Amazon (e di altre aziende) di strategie di integrazione verticale. In questo contesto vanno considerati sia gli sviluppi e gli investimenti esistenti che quelli futuri in grado di sbloccare ulteriori efficienze e benefici per i consumatori.

1. Esternalità di qualità. L'integrazione verticale permette ai *retailers* di garantire standard di qualità nella consegna dei prodotti ai propri clienti. Quando la *value chain* è frammentata e le aziende concentrano le loro operazioni solo su un livello della catena può esserci il rischio di sottoinvestimenti. I servizi di distribuzione, cioè la logistica e la consegna, sono un complemento necessario per la vendita di una quota crescente di prodotti al dettaglio. La qualità dei servizi al livello di distribuzione influenza positivamente la domanda e la soddisfazione del cliente al livello del *retail* e viceversa, queste possono essere definite in economia come esternalità di qualità.

¹⁵ L'integrazione verticale può avvenire sia attraverso la proprietà e il controllo operativo (integrazione completa), sia attraverso investimenti specifici di relazione e relazioni contrattuali. Diverse forme di integrazione verticale sono ottimali in situazioni diverse.

¹⁶ Un recente meta-studio condotto per valutare gli effetti del regolamento sulle commissioni interbancarie dei pagamenti con carta (che ha ridotto le commissioni pagate dai commercianti sui pagamenti con carta) ha stimato un tasso di trasferimento dei risparmi sui costi dai commercianti ai consumatori nel settore del commercio al dettaglio europeo di circa il 70%. Fonte: EY e Copenhagen Economics (2020), Study on the application of the interchange fee regulation, studio commissionato dalla Commissione Europea, DGCOMP

Quando i rivenditori non riescono a trovare servizi di consegna pacchi sufficientemente buoni, hanno forti incentivi a investire in *assets* propri e/o a cambiare l'approccio nel come, dove e che servizio acquistano (notando che queste sono strategie costose e rischiose). Queste operazioni creano efficienze economiche e aumentano la soddisfazione del consumatore come si vede per esempio nelle innovazioni del servizio di consegna pacchi promosse dall'e-commerce: consegne pomeridiane/settimanali, consegne programmate, tracking in tempo reale. In altre parole, l'integrazione verticale può portare ad un servizio *end-to-end* di qualità superiore. Questo assicura ai consumatori una migliore esperienza *retail*, sfidando, al tempo stesso, i vari modelli di business esistenti ad ogni livello della catena del valore complessiva che parte dal commercio al dettaglio fino alla logistica e consegna.

Infatti, la risposta dell'ERGP alla consultazione pubblica della Commissione Europea sulla Direttiva UE PSD ha evidenziato che i rischi potenziali per la protezione dei diritti dei consumatori del destinatario sono mitigati "in una certa misura" dal mercato stesso all'interno di "un mercato online sempre più competitivo".¹⁷ L'integrazione verticale è uno dei modi in cui si svolge questa crescente concorrenza per le imprese *online* e serve i destinatari, vale a dire le esigenze e le preferenze dei consumatori (vecchi e nuovi), anche attraverso servizi *end-to-end* di qualità superiore.

2. Costi di transazione. L'integrazione verticale *attenua gli attriti (costi di transazione) tra i livelli della value chain*. Così facendo sblocca i guadagni derivanti da un migliore coordinamento, ad esempio, in reti logistiche sempre più complesse. Il processo di distribuzione dall'ordine alla consegna finale comprende molte fasi. Un problema in una di queste fasi può creare complicazioni nell'attività svolte nelle fasi successive della fornitura del servizio. Avere una visione d'insieme dell'intera *value chain* della distribuzione, grazie, ad esempio, ad una integrazione verticale costruita attraverso varie forme di *ownership*, contratti e partnership, permette al rivenditore di allineare e coordinare meglio le varie attività e di assegnare ad ogni prodotto il processo di distribuzione più efficiente. In aggiunta, avere una visione d'insieme del tipo di domanda dei propri utenti consente al *retailer* di ottimizzare le attività di distribuzione, il che genera un'efficienza dei costi e un guadagno in termini di coordinamento che si traduce in un migliore servizio al consumatore finale.

3. Economie di scopo/gamma, p.e. sinergie. L'integrazione verticale crea sinergie grazie all'utilizzo di uno stesso input in più fasi della *value chain* e alla riduzione di duplicazioni e processi ridondanti lungo la catena. Nel contesto dell'integrazione tra *retail* e distribuzione, soluzioni tecnologiche e conoscenza del cliente possono esser visti come esempi di input che si prestano ad economie di scopo. L'abilità nello sviluppare software e progettare sistemi e la capacità di usarli in maniera efficiente può esser usata per creare valore a più livelli della catena. I sistemi IT e know-how tecnologico possono essere preziosi anche per ottimizzare l'approvvigionamento e l'efficienza della distribuzione. Talvolta non è necessaria una completa integrazione verticale per promuovere queste sinergie / economie di scopo. Ad esempio, Amazon Logistics appalta la consegna *del last mile* a fornitori indipendenti (DSP), promuovendo al contempo le efficienze derivanti da sinergie / economie di scopo con il livello DSP della catena del valore.

¹⁷ ERGP (2020), Response to the Public Consultation on the PSD Evaluation, 5 novembre 2020, §5.

4. *Capacità specifiche dell'azienda.* L'integrazione verticale può servire a sfruttare le capacità uniche di un'azienda che non sono facilmente trasferibili. Secondo la letteratura di management strategico, esistono capacità (risorse, cultura aziendale, competenze e routine) che sono specifiche della singola impresa e che talvolta possono essere applicate e sviluppate con successo quando l'azienda espande le sue operazioni in una diversa fase della *value chain*. Amazon ne è un tipico caso, data la cultura aziendale unica e fortemente orientata (anche ossessionata) al soddisfacimento del consumatore, l'efficienza operativa e capacità/attenzione alla definizione di strutture organizzative altamente produttive ed efficaci¹⁸. Ciò ha avuto un chiaro impatto sulla sua attività di vendita al dettaglio e, in seguito, sulle operazioni di distribuzione (toccando quindi più fasi della *value chain*). Un esempio rappresentativo è il supporto che Amazon offre ai suoi partner DSP (fornitori di servizi di consegna *last-mile*) nell'analisi di come la consegna viene effettuata, analizzando ogni volta possibili difficoltà riscontrate nel processo così da aiutarli ad alzare lo standard della qualità complessiva del loro servizio di consegna.

Inoltre, in generale, gli operatori di servizi consegna che ricevono ordini di grandi dimensioni beneficiano loro stessi di economie di scala e di densità, rendendo così più efficiente il processo di consegna. Da un punto di vista dinamico, una domanda così significativa da parte dei *retailers on-line* favorisce anche la concorrenza nella consegna del *last-mile* e nell'ingresso di nuovi DSPs. La spinta ad essere competitivi nel settore delle vendite al dettaglio incoraggia i *retailers*, compresi i fornitori di servizi *marketplace*, a cercare opportunità per migliorare la loro efficienza. Questo a sua volta ha un effetto pro-competitivo sull'adiacente settore dei servizi di consegna, incentivando gli operatori del settore a competere intensamente per ottenere grandi ordini da *retailers* che consentirebbe loro di sbloccare ulteriori efficienze. Ciò contribuisce ad una *value chain* della distribuzione del commercio al dettaglio complessivamente efficiente a beneficio dei consumatori. In sintesi, Amazon sta trasferendo il suo altissimo standard di qualità nell'esperienza offerta al consumatore su i suoi partner dei servizi di consegna, chiedendo loro di trattare le esigenze/preferenze dei consumatori con lo stesso standard che i consumatori si attendono da Amazon.

Una nuova o ampliata regolamentazione ex ante dei servizi di consegna pacchi, includente una classe più ampia di operatori/modelli di business, rischia di portare ad un fallimento regolatorio

La Direzione generale della concorrenza della Commissione europea (DG COMP) e le Autorità nazionali garanti della concorrenza applicano gli articoli sulla concorrenza del TFUE (101 e 102) per garantire un buon funzionamento della concorrenza in tutti i settori dell'economia, che in ultima analisi beneficia i consumatori. Mentre l'applicazione del diritto della concorrenza è dinamica, reattiva e si adatta allo sviluppo del mercato, un insieme di regole generiche applicate *ex ante* interviene nella dinamica del mercato e può creare più danni che benefici, con conseguente fallimento regolatorio.¹⁹ Ciò non significa che non debba esistere o essere introdotta alcuna regolamentazione, ma dipende dalla situazione e dalle prove di esistenza di un fallimento del mercato. Per questo motivo, e in accordo con le linee guida della Commissione Europea e dell'OCSE²⁰, qualsiasi applicazione o ampliamento della regolamentazione *ex ante* deve necessariamente basarsi su una solida analisi di mercato e deve essere giustificata dall'esistenza di fallimenti di mercato ben documentati.

Lo sforzo di un'impresa di vendita al dettaglio di integrare verticalmente (incluso attraverso *partnership* e sinergie) e di contendere i fornitori di servizi di consegna che erano (e sono tuttora) i suoi fornitori, non è un fallimento del mercato - è la prova della contendibilità e della concorrenza in gioco.

¹⁸ <https://www.amazon.jobs/en/principles>

¹⁹ Il fallimento normativo è quando l'intervento normativo comporta un'inefficiente allocazione delle risorse. Si verificano quando le Autorità di regolamentazione, nel tentativo di proteggere i consumatori, creano barriere all'ingresso e riduzioni della concorrenza senza ottenere miglioramenti. Vedi Baldwin R., Cave, M., e Lodge M. (2011) *Understanding Regulation: Teoria, strategia e pratica*. Oxford University Press.

²⁰ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) (2012). Raccomandazione del Consiglio sulla politica e la governance di regolamentazione. <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/49990817.pdf>

La natura competitiva e dinamica dei servizi di consegna pacchi implica inoltre che la regolamentazione *ex ante* in questo tipo di ambiente dinamico comporta un elevato rischio di diventare inadatta allo scopo ed eventualmente sproporzionata o obsoleta. Ciò può portare ad impatti negativi sull'innovazione e quindi sul benessere dei consumatori. Pertanto, il rischio di fallimento della regolamentazione nei mercati dinamici è più elevato rispetto a quelli stabili. Infine, ma non meno importante, una regolamentazione asimmetrica di uno strato della catena di fornitura al dettaglio potrebbe sia (i) alterare la parità di condizioni (cosiddetto *level playing field*) in altre parti della catena del valore, anche nel commercio al dettaglio, sia (ii) creare squilibri e inefficienze in tutta la catena di fornitura, dato il livello relativamente alto di integrazione tra le diverse attività di vendita al dettaglio.

Domande volte a stimolare le prossime discussioni in Sede Astrid di policy

Mercato retail e trasformazione digitale

- Le molteplici opzioni di vendita al dettaglio includono i negozi fisici e l'*e-commerce*; le molteplici opzioni di *e-commerce* includono i siti web dei *retailers* e i *marketplace*; i molteplici *marketplace* consentono l'ingresso e l'espansione dei *retailers*. È possibile che si formino degli ostacoli concorrenziali in un mondo retail con numerosi canali di incontro tra i *retailers* e i consumatori?
- Molti consumatori sono diventati più sofisticati, utilizzano molteplici canali d'acquisto e considerano l'intera esperienza d'acquisto (compresa la consegna) nel decidere dove effettuare i propri acquisti. È compito dei regolatori di un livello della *value chain* (come la consegna) tener in considerazione anche gli effetti sull'intera esperienza d'acquisto dei consumatori?
- Quali sono le implicazioni sulla regolamentazione dei mercati postali derivanti dalla struttura del settore retail che presenta bassi costi di cambiamento del fornitore, multi-homing diffuso e basso rischio di tipping (*'winner takes all'*), anche in presenza di un mercato in espansione?
- Nelle decisioni dei regolatori e legislatori, che rilievo possono avere gli ampi benefici realizzati dalla trasformazione digitale, in assenza di specifici obblighi normativi, per i consumatori e per i *retailers* che sono in grado di aggiungere il digitale come nuovo canale di business?

Efficienze dell'integrazione verticale

- Nelle decisioni dei regolatori e legislatori, qual è il ruolo delle efficienze che garantiscono esperienze d'acquisto positive per i consumatori e delle efficienze derivanti da sistemi aziendali integrati nel *core business* delle attività di retail?
- Può la mera espansione dei *retailers* in altri mercati, in concomitanza con l'aumento della domanda che genera ulteriori potenziali efficienze, ipotizzare di per sé una violazione della concorrenza o della regolamentazione?
- Amazon come caso di studio riguardo l'investimento nella logistica è una storia di integrazione verticale lungo la *value chain* innescata dal desiderio di migliorare l'affidabilità, la velocità, il costo/prezzo rispetto all'offerta già esistente. Possono i policy maker impedire alle imprese di perseguire modelli di *business* che promuovano lo sviluppo in alcuni livelli della propria *value chain* (in questo caso, la logistica/consegna)? Possono decisioni di policy obbligare le imprese (in qualsiasi settore dell'economia) ad accontentarsi dei servizi offerti dai loro fornitori in situazioni in cui il potenziamento dell'offerta è invece possibile?
- La teoria economica ha identificato varie motivazioni in supporto all'integrazione verticale e strategie che permettono di sfruttare appieno le efficienze e il valore che i consumatori ne derivano (miglioramento della qualità, riduzione dei problemi di *hold-up* e dei costi di transazione, sfruttamento delle sinergie e di specifiche capacità aziendali). È opportuno introdurre una regolamentazione supplementare che scoraggi l'integrazione verticale?
- In che modo le decisioni di policy possono garantire che qualsiasi intervento aggiuntivo non vada a discapito dei consumatori in termini di prezzo, qualità, servizi o scelta?

- I *retailers* sono gli operatori più vicini ai consumatori (ossia a coloro che pagano per i servizi di consegna attraverso il prezzo dei beni acquistati) e quindi nella posizione migliore per conoscere i consumatori, le loro preferenze reali e potenziali. Nei mercati dinamici la sperimentazione da parte dei *retailers* per trovare il modo migliore per soddisfare le preferenze dei consumatori è fondamentale per migliorare il valore per i consumatori stessi. Può la regolamentazione scoraggiare questa capacità dei *retailers* di sperimentare e migliorare i propri servizi per soddisfare le esigenze dei consumatori (anche, ma non solo, attraverso strategie di integrazione verticale)?
- Quali sono le scelte politiche che favoriscono maggiormente le efficienze dinamiche, ovvero gli incentivi per le aziende a investire, innovare e generare efficienze future e valore per i consumatori lungo tutta la *value chain*, dal *retail* alla logistica?
- Da un punto di vista del benessere sociale collettivo (ossia dell'impatto su consumatori, *retailers* e operatori lungo tutta la *value chain*), esistono rimedi normativi che migliorano il benessere totale, rispetto allo scenario controfattuale (progresso settoriale senza ulteriori misure regolatorie)?

Definizione del mercato

- I fallimenti di mercato sono alla base della regolamentazione economica, esempi storici sono rappresentati dalle regolamentazioni *ex-ante* delle reti locali di telecomunicazione o le reti di trasmissione dell'elettricità. In questi casi, un fornitore ha significativo potere di mercato, in particolare detiene il controllo di un *input* chiave a monte della *value chain*. Quali possono essere questi *input* chiave legati ai modelli commerciali integrati verticalmente dal *retail* alla consegna, tenuto conto che sia le attività di *retail* che quelle di consegna sono notoriamente competitive e contestabili (ossia presentano basse barriere all'ingresso)?
- Nell'analisi e definizione dei mercati rilevanti effettuati nel contesto della verifica di possibili modifiche legislative o regolamentari, come dovrebbero i regolatori nazionali e i legislatori europei tenere conto di:
 - La natura competitiva dell'*e-commerce* e le basse barriere all'ingresso (su cui tutti gli studi e le decisioni normative concordano)?
 - Elevata sostituibilità dal lato della domanda e dell'offerta per i servizi di consegna dell'*e-commerce*?
 - Dato che l'*e-commerce* e la crescita della domanda hanno facilitato lo sviluppo ed il miglioramento della consegna nazionale e transfrontaliera in tutta Europa (come dimostrano gli studi condotti per conto della Commissione Europea), che cosa possiamo aspettarci dalla crescita futura dell'*e-commerce*, a parità di condizioni?
- È possibile sostenere un sano processo di regolamentazione senza una chiara definizione e una dimostrazione empirica dell'effettiva presenza di un fallimento del mercato?
- Quali aspetti necessitano di interventi normativi e per quale motivo, ossia in che modo i consumatori trarrebbero beneficio da tali interventi al di là dei risultati ottenuti già oggi (e attesi in futuro)?
- Quali sono i fallimenti del mercato specifici e documentati che nuovi obblighi mirano a correggere ed in che modo? Esistono altri strumenti meno invasivi che permettano di raggiungere gli stessi obiettivi?
- Il concetto di significativo potere di mercato nella teoria della concorrenza o nell'economia (di regolamentazione delle telecomunicazioni) presuppone la definizione dei mercati rilevanti tramite il cosiddetto test SSNIP (Small but Significant and Non-transitory Increase in Price). Cosa accadrebbe a seguito di un aumento di prezzo dei servizi di consegna definiti chiave (cioè "mercato nazionale dei servizi di consegna pacchi B2C e-commerce *deferred*")?
 - Cosa farebbero gli acquirenti di questi servizi, ossia i commercianti? Cosa farebbero i consumatori finali? Esistono alternative?
 - Cosa farebbero i fornitori e i gli *on-line retailers*? Qual è il fattore disciplinante dovuto all'esistenza di migliaia di fornitori di servizi di consegna autorizzati in Italia, in grado di operare come Delivery Service Partner?

Contributo Associazione Assopostale

Al Gruppo di studio LED - Regolazione e concorrenza dei mercati postali nell'era digitale

Della Fondazione Astrid

INDICE

Introduzione	p.3
I riders devono essere considerati operatori postali?	
Direttiva Servizi Postali, approccio evolutivo oppure passaggio al <i>greenfield approach</i> ?	P.4
Accesso alla rete ed agli elementi dell'infrastruttura postale, ancora necessario?	P.8
Considerazioni sul Servizio Universale	p.9

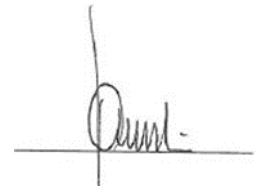
INTRODUZIONE

Spett.le Fondazione Astrid,

a nome di tutti gli associati riferisco che è un onore per l'Associazione poter contribuire ai lavori del Gruppo di studio LED - *Regolazione e concorrenza dei mercati postali nell'era digitale*.

In quest'era di cambiamenti digitali è infatti determinante seguire, ed accompagnare, il cambiamento di un mercato fortemente tradizionale come quello Postale che, al netto della transizione dalle lettere ai pacchi, o dalle raccomandate allo spid, resterà comunque centrale per tutto il sistema Paese in quanto presidio per l'erogazione continuativa di servizi al cittadino, molti dei quali fondamentali, e non sostituibili.

Vogliamo quindi contribuire al cambiamento, ed intendiamo farlo sostenendo la nascita di nuove attività e lo sviluppo di nuove professionalità, però consideriamo lo sviluppo tanto più costruttivo quanto più chiare ed omogenee sono le regole del mercato, a garanzia della concorrenza e dei valori essenziali per le aziende, i dipendenti ed i cittadini.



Valterio Castelli
Presidente Associazione Assopostale

I RIDERS DEVONO ESSERE CONSIDERATI OPERATORI POSTALI?

Ci poniamo il quesito dopo aver consultato il sito internet della Società Glovoapp23 S.L.¹, con specifico riferimento all'attività di delivery svolta in Italia, in considerazione di quanto disposto:

- dal 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”* (di seguito denominato d.lgs. n. 261/1999);
- dal 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 quale Autorità nazionale di regolamentazione per il settore postale ai sensi dell'art. 22 della direttiva 97/67/CE;
- dalla 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”*;
- dalla Delibera n. 413/14/CONS *“Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi”*.

Il sito <https://glovoapp.com/it/rom> ha la struttura di una piattaforma online attraverso la quale il consumatore, da remoto, può acquistare i beni messi a disposizione da negozi convenzionati² con la società Glovo, la maggior parte dei quali appartenenti alla categoria alimentare.

Sin qui il principio di funzionamento della piattaforma considerata risulta simile a quello offerto da altre società specializzate nel food delivery, tutto cambia però quando dalla homepage della piattaforma Glovo si clicca sul servizio *“Glovo Business”* pubblicizzato, sin da subito, con l'immagine di un pacco postale come si evince dal seguente screenshot.



¹ Domicilio sociale: C/Pallars 85-91, edificio 4, pianterreno, 08018 Barcellona e Codice Fiscale/Partita IVA: B66362906

² Si rinvia all'Art. 1 “oggetto” delle Condizioni Generali di Uso e Contrattazione disponibili al seguente link <https://glovoapp.com/it/legal/terms>

Cliccando sul servizio “Glovo Business” si viene infatti reindirizzati ad una nuova pagina³ che non ha nulla a che vedere con la precedente piattaforma e che sembra vendere, esclusivamente, un servizio di consegna pacchi a domicilio, come si evince anche dallo screenshot seguente.

PACCHI PROTETTI E PREZZI SEMPLICI

Assicurazione su tutti i tuoi ordini

Assicuriamo tutti i tuoi ordini, così non dovrai mai preoccuparti di articoli smarriti o danneggiati.

Cliccando sulla dicitura “*termini e condizioni*” presente sul footer della pagina “*Glovo Business*” si viene reindirizzati al documento denominato “*condizioni di Condizioni Generali di Uso e Contrattazione*”, pubblicato dalla società Glovo⁴, nel quale non si fa alcun riferimento al titolo abilitativo necessario per poter offrire al pubblico servizi postali e che, tantomeno, sembra essere conforme alla carta dei servizi postali che deve adottare ogni società impegnata nella vendita di servizi postali. Non sorprende quindi rintracciare, sulla pagina facebook della società Glovo, reclami di consumatori insoddisfatti per il servizio di consegna ricevuto e talvolta anche impossibilitati a contattare la società per effettuare un legittimo reclamo.

Tornando sulla homepage della piattaforma Glovo (quindi sul sito <https://glovoapp.com/it/rom>), si fa notare come sia presente la scheda “*Corrieri*” attraverso la quale l’azienda Glovo effettua recruiting di personale disposto a lavorare come corriere per il servizio di consegna urbano⁵. Ciascun consumatore infatti, previa registrazione sulla piattaforma Glovo, può letteralmente “*acquistare un corriere*” come dimostra inequivocabilmente lo screenshot seguente:



Acquista Corriere

Dettagli dell'ordine

Di cosa hai bisogno?

Devo spedire un pacco dal peso di 20 Kg da viale cortina d'Ampezzo a via Giacomo Trevis, città Roma

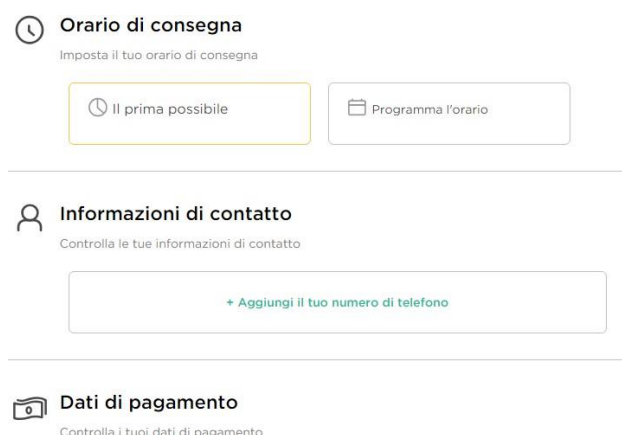
Il tuo Glovo

Codice promozionale

Prezzo stimato

€ 6,50

Scorrendo, si può notare che l'impostazione della pagina è conforme a quella di un qualsiasi operatore che offre un servizio di corriere espresso, come dimostrano i seguenti screenshot:



Orario di consegna
Imposta il tuo orario di consegna

☐ Il prima possibile ☐ Programma l'orario

Informazioni di contatto
Controlla le tue informazioni di contatto

[+ Aggiungi il tuo numero di telefono](#)

Dati di pagamento
Controlla i tuoi dati di pagamento



Luogo di ritiro
Imposta l'indirizzo di ritiro preciso

Indirizzo di ritiro

[+ Aggiungi un nuovo indirizzo](#)

Luogo di consegna
Imposta l'indirizzo di consegna preciso

Indirizzo di consegna

Via Via Giacomo Trevis Dettagli (piano, porta, ecc.) Nessun dettaglio Modifica

In conclusione sembrano riscontrarsi delle analogie con le risultanze dell'indagine condotta dall'Autorità AGCOM nei riguardi della società Amazon - e sue società controllate - (come da provvedimento recentemente pubblicato sul sito di codesta Autorità), laddove la società Glovo prende in carico e consegna la merce affidata da terze parti e munita di nominativo, indirizzo e cap del destinatario.

Alla luce dell'analisi condotta l'associazione Assopostale chiede dunque se l'attività di delivery urbana dei pacchi, in questo caso predisposta dalla società Glovo, ma in generale svolta da molteplici aziende che operano nel mercato con le stesse modalità, sia qualificabile come attività postale, e pertanto soggetta alla vigilanza dell'Autorità ed al conseguimento del titolo Autorizzativo.

³ Link: <https://business.glovoapp.com/>

⁴ Link: <https://glovoapp.com/it/legal/terms>

⁵ Link: <https://glovoapp.com/it/glovers>

DIRETTIVA SERVIZI POSTALI, APPROCCIO EVOLUTIVO OPPURE PASSAGGIO AL GREENFIELD APPROACH?

Di recente l'Associazione Assopostale ha concluso la sua terza partecipazione alle consultazioni pubbliche indette dalla Commissione Europea ed attinenti il mercato postale.

In particolare con l'ultima consultazione *"Public Consultation on the Evaluation of the Postal Services Directive"* si è inteso contribuire all'aggiornamento della Direttiva sui servizi postali, adottata per la prima volta nel 1997 ed ancora vigente dopo gli aggiornamenti del 2002 e del 2008.

L'intenzione è stata quella di far intendere come molti servizi postali citati nel testo della consultazione, oppure lo stesso approccio conoscitivo utilizzato, rischia di essere anacronistico al tempo d'oggi.

E' vero che l'approccio europeo deve, giustamente, contemplare le diverse caratteristiche dei Paesi aderenti all'UE, ma forse è proprio questa diversità ad impedire ad una regolamentazione europea di adattarsi omogeneamente ai mercati interni di tutti i Paesi: è quindi fondamentale dialogare con le Istituzioni Europee per avere contezza delle caratteristiche, e del grado di sviluppo dei servizi postali negli altri Paesi europei, ma al contempo bisognerebbe prendere atto che una possibile regolamentazione generale, fondata su un approccio necessariamente evolutivo, potrebbe essere tanto più efficace se perfezionata dalle singole Autorità Nazionali, le uniche realmente competenti a tutelare ed a promuovere il mercato interno dei servizi postali.

ACCESSO ALLA RETE ED AGLI ELEMENTI DELL'INFRASTRUTTURA POSTALE, ANCORA NECESSARIO?

Tutta l'associazione è concorde nel difendere il diritto di accesso a tutti gli elementi che costituiscono l'infrastruttura postale dell'Ex Monopolista.

Con approccio realista, anziché fondare questo diritto sulla provenienza pubblica dei fondi che hanno permesso di costruire l'infrastruttura dell'ex monopolista, è importante tutelare il diritto di l'accesso per consentire a tutti gli operatori di adeguarsi prontamente ai cambiamenti che, ormai sempre più rapidamente, si sviluppano dal commercio elettronico ed influenzano stili ed abitudini dei consumatori, spingendo così gli operatori a modificare le modalità di erogazione dei propri servizi.

Fermo restando che l'accesso resta consentito solo previo pagamento di un giusto ed adeguato compenso, aspetto che se ben strutturato potrebbe costituire una voce importante del business plan dell'ex monopolista, è possibile spiegare quanto dichiarato ragionando sulla rapida diffusione territoriale dei lockers¹.

Nei primi dieci mesi del 2020, soprattutto a causa dei lockdown, gli operatori hanno dovuto gestire un volume crescente di consegne a domicilio derivante da acquisti online; un trend molto più elevato rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente che, in caso di stabilizzazione, determinerà una forte accelerazione del processo di trasformazione del tradizionale mercato postale.

Un cambio permanente delle abitudini commerciali dei consumatori in tal senso, attesterebbe quindi un'accresciuta competenza tecnologica degli utenti, e l'accesso agli elementi dell'infrastruttura postale dell'ex monopolista, con particolare rimando ai lockers, potrebbe essere la soluzione per consentire al mercato di adeguarsi al cambiamento.

La rapida ed esponenziale installazione di locker su tutto il territorio nazionale sta infatti modificando il principio posto alla base del ritiro della corrispondenza e dei pacchi, prima possibile solo presso gli uffici postali; questo cambiamento potrebbe quindi diventare strutturale ed andare a costituire a tutti gli effetti un servizio di rete in grado di modificare, in modo permanente, le abitudini dei cittadini: è ragionevole supporre che ogni elemento dell'infrastruttura installato dall'ex monopolista, oltre ad innovare il mercato, è in grado di modificare stabilmente le abitudini dei consumatori; il diritto di accesso all'infrastruttura diventa quindi determinante per la sopravvivenza degli altri operatori e deve coesistere di pari grado col diritto alla libertà di innovare.

¹ Anche l'Autorità AGCOM ha avviato il procedimento istruttorio riguardante *"Misure per incentivare l'utilizzo degli armadietti automatici per la consegna e la raccolta dei pacchi"*.

CONSIDERAZIONI SUL SERVIZIO UNIVERSALE

Ogni considerazione in materia rimanda a quanto già esposto da Assopostale in sede di Audizione presso Camera e Senato sullo *“Schema di Contratto di Programma tra Ministero dello Sviluppo economico e società Poste italiane spa per il quinquennio 2020-2024”*.

Anche in quella occasione Assopostale ha fatto presente come Il Servizio Universale, per sua natura, è quello che non riesce a sostenersi sul mercato e necessita pertanto dell'intervento statale. Viceversa i servizi estranei al Servizio Universale devono essere offerti da Poste Italiane s.p.a. in regime di libero mercato, senza ricevere aiuti – diretti o indiretti, finanziari o comunque agevolativi – che falsino la concorrenza.

Non ha quindi alcuna giustificazione che i servizi estranei al Servizio Universale vengano esplicitati nel Contratto di Programma perché, pur specificando in alcuni casi che gli stessi non sono finanziati con i contributi del Servizio Universale, il loro inserimento nel contratto di programma avalla il principio che l'incumbent non ha comunque un ruolo paritario ai suoi competitors.

Parimenti dal Contratto di Programma non emerge che il Servizio Universale deve limitarsi alle prestazioni che riguardano le esigenze essenziali e che ogni razionalizzazione e ottimizzazione, per non tradire la definizione stessa di Servizio Universale, deve essere funzionale a rendere il servizio più efficace ed efficiente e non semplicemente più evoluto.

La necessità di un'evoluzione del Servizio Universale in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché dell'esigenza degli utenti – richiamata dall'articolo 5 della Direttiva 97/67/CE e dall'articolo 3 comma 8 lettera e) del D.Lgvo n.261/99 – significa che **il perimetro del Servizio Universale muta e può anche restringersi.**

Ciò vale ad esempio nel campo della corrispondenza cartacea che è sempre meno richiesta da imprese e cittadini. Se, viceversa, la richiamata evoluzione fosse interpretata solo nel senso di innalzamento qualitativo del Servizio Universale, si assisterebbe sempre più all'avvicinamento dello stesso ai servizi a valore aggiunto offerti dagli operatori diversi dal fornitore di Servizio Universale in modo assolutamente anticoncorrenziale e contrario alla logica economica giacché il mercato dei servizi contendibili verrebbe inglobato nel perimetro di un Servizio Universale finanziato dallo Stato.

Pertanto si ritiene che tutti i servizi che travalicano le esigenze essenziali dei cittadini dovrebbero essere erogati da Poste Italiane in regime di libera concorrenza e non attraverso un servizio finanziato dallo Stato, tenuto anche conto che il perimetro del Servizio Universale italiano è già più ampio di quello previsto dai Paesi maggiormente liberalizzati. In particolare l'associazione ha sempre richiesto l'esclusione dal SU dei servizi rivolti alla clientela commerciale che prevedono invii in grandi quantità (come ad es. la posta massiva e la posta raccomandata non c.d. retail) limitando così il Servizio Universale a beneficio delle sole persone fisiche.

Contributo di UPS al Gruppo di Lavoro Astrid-LED sulla Regolazione e concorrenza dei mercati postali nell'era digitale

Il presente documento intende rappresentare la posizione di United Parcel Service Italia S.r.l. (da qui, UPS) nell'ambito della discussione avviata dal Gruppo di Lavoro di Astrid sulla regolazione e concorrenza dei mercati postali nell'era digitale e della relativa proposta di Rapporto condivisa in data 27 settembre con i partecipanti.

UPS è il corriere aereo e azienda multinazionale leader nella logistica che collega più di 220 nazioni e territori e consegna 21.9 milioni di pacchi ogni giorno. In Italia, UPS Italia S.r.l. è presente dal 1987, a seguito dell'acquisizione del gruppo Alimondo; nel 2011 UPS Italia ha inoltre acquisito il gruppo Pieffe, entrando nella logistica contrattuale farmaceutica con UPS Healthcare Italia. UPS aderisce alle associazioni di categoria del settore dei trasporti, Fedespedit – Anama (con UPS SCS Italia S.r.l.), ed è membro di AICAI - Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali. UPS Italia è un operatore dotato di autorizzazione postale. Attualmente UPS Italia garantisce i propri servizi alle aziende italiane grazie a un network di quasi di 50 strutture, serve 5 aeroporti e impiega più di 1,200 dipendenti diretti; oltre a questi ultimi, UPS Italia lavora con moltissime aziende locali di fornitori di trasporto che movimentano una flotta di circa 1400 automezzi per la consegna finale e più di 2000 esercenti che operano come UPS Access Point, generando un sempre crescente indotto su tutto il territorio nazionale. L'azienda sta portando avanti un piano di sviluppo e investimenti a livello europeo di 2 mld di euro per infrastrutture strategiche, inclusa l'Italia: questo a sottolineare l'importanza, la strategicità del territorio europeo per UPS, dove lavora con una molteplicità di operatori del settore, e non solo

Rispetto al documento Astrid (ed alle relative domande di approfondimento di cui ai capitoli 5 e 6) si cercherà di rispondere alla questione posta dal Gruppo di Lavoro, i.e. l'opportunità di introdurre nuovi interventi regolatori (e in caso affermativo, quali) alla luce delle evoluzioni del mercato postale. In relazione a ciò si sottolineano i seguenti punti:

1. La necessità di **differenziare l'analisi del mercato postale relativo alla corrispondenza**, oggi in perdita, **da quella del mercato della consegna dei pacchi, in crescita e altamente concorrenziale**, e di conseguenza ipotizzare eventuali, limitati interventi solo in presenza di evidenti fallimenti di mercato (i.e. il mercato della corrispondenza);
2. la necessità di **evitare interventi sul settore della consegna dei pacchi che ne limitino la concorrenza attraverso ipotesi di consolidamento e/o misure potenzialmente distorsive** (ampliamento del perimetro del Servizio Universale, attivazione di un fondo di compensazione);
3. **l'opportunità di mantenere un approccio europeo nella valutazione di ogni intervento di regolamentazione**, evitando "fughe in avanti" che possano porre il mercato nazionale in una posizione di svantaggio rispetto all'ecosistema europeo.

Rispetto alla struttura del documento, dopo una prima considerazione sulla metodologia di assessment dei mercati, si procede ad analizzare le questioni di merito.

La valutazione di un intervento regolamentare

Principi regolamentari

UPS segue con grande attenzione lo sviluppo del dibattito relativo alla regolamentazione del mercato postale e di consegna pacchi, seguendo in particolare le iniziative del legislatore europeo in vista della revisione della Direttiva Europea 2008/6/CE (cd. Terza Direttiva sui Servizi Postali, ultima revisione attuata) e del Regolamento

2018/644 relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi (la cui consultazione era stata estesa fino allo scorso 15 ottobre).

A tal fine, nel 2020 UPS ha promosso un approfondimento, in un recente studio realizzato da Copenhagen Economics, relativo all'applicazione dei principi normativi nel settore postale, già condiviso con le Autorità europee. In particolare, lo studio individua alcuni principi generali di cui i decisori europei dovrebbero tenere in considerazione al fine di evitare i cd. "regulatory failures". Tali principi risultano validi anche nel contesto nazionale di regolamentazione e ai fini della discussione delle attività del Gruppo di Lavoro Astrid. In breve, occorre definire lo stato del mercato e quindi lo scopo dell'eventuale proposta di regolamentazione.

Analisi del mercato

Per quanto riguarda il mercato postale, nella maggior parte dei casi la regolamentazione ha seguito due assunti per cui a) gli operatori postali nazionali mantengano un elevato potere di mercato e b) la regolamentazione è l'unico garante della fornitura del servizio universale (specialmente nelle aree a fallimento di mercato).

Questi assunti hanno un fondamento nello scenario italiano, tuttavia occorre porre le corrette distinzioni nell'ambito del mercato postale, oggi in profondo cambiamento a causa del fenomeno dell'e-substitution da un lato e dell'e-commerce dall'altro. Oggi, **i mercati postali sono caratterizzati da dinamiche proprie tali per cui occorre valutare con estrema attenzione innanzitutto se e quali rimedi regolamentari siano attualmente necessari o urgenti.**

Concorrenzialità del mercato dei servizi di consegna

A fronte dell'attuale ampia possibilità di scelta tra operatori di servizi di consegna e la capacità di innovazione offerti dal mercato non si reputa necessario un ulteriore intervento regolatorio. Il mercato dei pacchi è infatti in forte crescita e altamente concorrenziale. Lo sviluppo dell'e-commerce gioca un ruolo importante: ha determinato l'incremento del volume dei pacchi spediti e rafforzato il ruolo del consumatore finale come driver per la ricerca di soluzioni operative/business nuove e innovative. In questo contesto, gli operatori non sono l'unico né il principale fornitore di servizio, in quanto la fornitura del servizio di consegna è parte integrante del processo di acquisto sulla piattaforma e-commerce (i fornitori del servizio di consegna stipulano accordi con la piattaforma e/o con lo store online del venditore).

Per questo **non si condivide la posizione dell'ERGP rispetto all'esistenza di un "diritto" degli utenti alla consegna del pacco per acquisto su e-commerce.** Tale assunzione sembra stabilire una diretta relazione tra consumatore finale e la società di consegna. Al contrario nell'e-commerce si tratta di una relazione indiretta, in quanto il consumatore si interfaccia con la piattaforma (*retailer*); la scelta dell'operatore di consegna è effettuata dal vendor e comunque non rappresenta l'elemento di scelta principale né dell'utente né del venditore nell'intera transazione. Tale visione è confermata anche dalla vasta scelta di servizi di consegna a disposizione del venditore/piattaforma¹.

Allo stesso modo non si condivide qualsiasi considerazione relativa all'esistenza di fenomeni di "crescita inorganica" o tali da giustificare iniziative di regolamentazione: al contrario, **l'assenza di tali condizioni (o di fallimenti di mercato) rappresenta un motivo per affidarsi a soluzioni market-based.**

¹ Il già menzionato studio di Copenhagen Economics ha esaminato le possibili differenze di tempo / velocità e costi, ad esempio le consegne rurali rispetto a quelle urbane e ha concluso che non ci sono differenze sostanziali.

In questo senso, riteniamo che l'approccio *greenfield* suggerito da ERGP per una riforma della normativa che intervenga su tutti i mercati postali, sia quelli in declino che quelli in crescita, non solo non risolverebbe le difficoltà del mercato in perdita, ma soprattutto influenzerebbe negativamente il crescente mercato della consegna dei pacchi, limitandone le potenzialità'.

Opportunità' di evitare ulteriori sovrapposizioni normative (nazionali)

Nel definire un intervento regolamentare occorre inoltre evitare di creare sovrapposizioni e conflitti con altri quadri normativi. **Ogni situazione di incertezza e/o duplicazione dei livelli di regolamentazione inficia il level playing field che gli operatori necessitano per poter operare e competere.** È necessario tener conto del fatto che il settore della consegna dei pacchi, in particolare per i corrieri espressi aerei come UPS, rientra nel più' ampio ambito della logistica e del trasporto merci, che interseca più' settori e più' normative, spesso poco coerenti tra di loro. Ciò' già' rappresenta un limite allo sviluppo del settore determinando molteplici difficoltà' per le aziende che operano su più' segmenti di mercato (trasporto su strada, aereo, consegna dell'ultimo miglio, disposizioni doganali).

Possibile contrasto con la riflessione europea

Occorre svolgere un'ulteriore, ma non meno rilevante, considerazione sull'opportunità' di adottare misure sul mercato domestico mentre sono in corso discussioni a livello europeo sulla revisione dello schema normativo di riferimento. **Il rischio di "anticipare" la riflessione comunitaria (anche qualora si proceda in linea con i punti oggetto dell'Opinion dell'ERGP, che tuttavia non rappresentano la visione finale della Commissione) può' tradursi in un elemento di svantaggio dal punto di vista della competitività' del mercato nazionale.** Pur riconoscendo le particolarità' del contesto italiano, che potrebbero giustificare un intervento, e il primario ruolo assegnato dalle disposizioni europee alle Autorità' nazionali di regolamentazione, appare tuttavia evidente anche dalla discussione del Gruppo di Lavoro come la stessa regolamentazione sia caratterizzata da direttrici internazionali, essendo molti degli operatori attivi sul mercato di consegna pacchi, tra cui UPS, realtà' globali. Allo stesso modo, il fornitore del Servizio Universale (FSU) nazionale è' incluso in un network internazionale (l'UPU) e segue regole comuni a tutti gli operatori nazionali. L'eventuale creazione di nuovi dislivelli a livello internazionale sminuirebbe l'attività' della Commissione e andrebbe ad accentuare le difficoltà' sul piano della regolamentazione nazionale.

Ruolo del regolatore vs. proposta di policy industriale

Strettamente legata al tema della regolamentazione è' la riflessione sul ruolo dell'Autorità nazionale di regolamentazione (AGCOM). Il suo ruolo primario è' di sorvegliare e regolamentare le attività' del FSU queste stesse non concretizzano il rischio di una distorsione della concorrenza del mercato. Rientra quindi nelle competenze dell'Autorità' anche l'attività', più' generale, di monitoraggio del mercato intero e degli altri operatori autorizzati (come UPS), al fine di raccogliere i pertinenti dati di mercato necessari per ottenere un quadro dello stato del mercato di alto livello, che includa l'analisi dei mercati rilevanti e delle posizioni dominanti se presenti². **Rischia invece di eccedere i compiti dell'Autorità' la diretta definizione di soluzioni o**

² Nello specifico rispetto al Regolamento UE 2018/644 (cd. Transborder Parcel Regulation), questi conferisce alle Autorità' nazionali un mandato chiaro relativo ai fornitori di servizi non universali e alla fornitura di dati generali (art. 4) e trasparenza delle tariffe (art 5). Tali previsioni in generale hanno l'effetto di garantire una maggiore trasparenza normativa relativamente alla fornitura di servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi a vantaggio dei consumatori finali. Per quanto riguarda invece il FSU, il Regolamento include tra i poteri dell'Autorità' anche la valutazione dell'accessibilità delle tariffe. Si sottolinea inoltre l'importanza dell'articolo 7 e dei relativi obblighi relativi alla trasparenza dei prezzi in particolare per le società retailer e in particolare per le piattaforme e-commerce.

norme di politica industriale rispetto al mercato postale e correlati, che invece rappresenta una prerogativa dell'organo politico competente e/o del Legislatore.

Rispetto alle prerogative dell'Autorita' e nell'ambito delle attività di analisi di mercato ai fini della determinazione dei mercati rilevanti, che AGCOM ha intrapreso con Delibera 212/20/CONS (in via di conclusione), **si sottolinea l'importanza di garantire standard comuni di raccolta dati da parte di tutti gli operatori inclusi nell'analisi, al fine di garantire una rappresentazione quanto più realistica del mercato.**

Osservazioni sugli ambiti di intervento

1. Modifiche o interventi al Servizio Universale

Ad oggi **non si rappresenta la necessità né tantomeno l'opportunità a ogni ampliamento, cambiamento o modifiche dell'ambito e degli obblighi relativi al servizio universale (SU).**

Bisogna distinguere tra gli obblighi regolamentari applicabili agli operatori di consegna dei pacchi che forniscono servizi inclusi nel SU rispetto a quelli inclusi nel SU. Ai primi, che offrono servizi che non sono intercambiabili, non è possibile applicare, nell'offerta di servizi, le specifiche previste per i servizi inclusi nel SU e pertanto non sarebbero tenuti a contribuire a un fondo di compensazione. Similmente a quanto condiviso da AGCM nel parere sullo schema di Contratto di Programma tra Poste Italiane e MISE, e in particolare per quanto riguarda il mercato di consegna dei pacchi, ogni intervento in tal senso avrebbe un effetto anticompetitivo.

Ciò, tuttavia, non esclude la possibilità di valutare possibili modifiche alla disciplina del SU esclusivamente per quanto riguarda il mercato della corrispondenza. Non si condivide, come già detto, l'adozione di un approccio *greenfield*, come individuato dall'Opinione dell'ERGP, bensì si ritiene che interventi ben mirati sul SU nell'ambito dei servizi dei mercati che incontrano concreti rischi di fallimenti di mercato possono portare a delle soluzioni efficaci, sempre evitando interventi diretti o anche indiretti su mercati invece competitivi e in crescita (appunto, il mercato dei pacchi). Tale considerazione vale sia per le eventuali iniziative che saranno intraprese da AGCOM che nell'ambito del dibattito sulla revisione della direttiva postale.

Pertanto, qualora si renda necessario intervenire, si suggerisce di operare chirurgicamente sul SU per apportare piccoli accorgimenti/misure mirate in particolare al mercato della corrispondenza a supporto della sostenibilità e garanzia di requisiti minimi dei servizi di posta del FSU. Tra le opzioni percorribili: a) la revisione della frequenza di consegna delle missive (al fine di ridurre i termini minimi, i.e. 5 volte a settimana³) e/o b) un aggiustamento dei prezzi al rialzo per la corrispondenza e altri segmenti con l'obiettivo di "coprire" l'onere specifico del costo netto derivante da un obbligo di servizio universale, e/o c) indirizzare il finanziamento pubblico direttamente alla compensazione dell'onere.

2. Attivazione di un Fondo di compensazione

³ Come noto, in Italia la disciplina generale della Direttiva Postale si applica al 75% della popolazione nazionale, in base a quanto stabilito dall'articolo 1, comma 275, della legge di Stabilità per il 2014 che ha modificato il limite di popolazione - da un ottavo a un quarto della popolazione nazionale - per cui Poste può essere autorizzata a fornire il servizio postale a giorni alterni. Pertanto, per il restante 25% della popolazione (circa 15,4 milioni di abitanti) è stata prevista la possibilità di ricorrere alla fornitura a giorni alterni, autorizzata dall'AGCOM, in presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o di aree geografiche territoriali a densità inferiore a 200 abitanti / kmq. La Delibera AGCOM n. 395/2015 ha previsto la specifica disciplina di dettaglio. Un'opportunità, pertanto è quella di rivedere la Delibera al fine di supportare il FSU a bilanciare meglio l'utilizzo della propria rete; alternativa è l'avvio di una valutazione più generale dell'estensione della percentuale di popolazione a cui può essere applicata la consegna a giorni alterni. Naturalmente, tale ultima proposta rappresenterebbe una discussione rilevante, che dovrà essere eventualmente affrontata da tutte le istituzioni competenti.

L'attivazione di un fondo di compensazione **rappresenta una misura anticoncorrenziale e non praticabile** quale soluzione volta a generare i mezzi finanziari necessari per compensare il FSU dell'onere del costo netto correlato all'obbligo di servizio. E' infatti difficile che un intervento del genere, realizzato a copertura di costi strutturali in un mercato in perdita e a carico degli operatori che operano nello stesso mercato in perdita, non causi distorsioni concorrenziali o non influenzi la sostenibilità finanziaria di alcun operatore.

3. Terminal dues

Sarebbe opportuno approfondire la questione della regolamentazione delle *Terminal dues* in rapporto allo sviluppo del mercato come evidenziato nel documento, i.e. in riferimento alle perdite per le imprese tra cui il FSU che operano come DO dovute all'applicazione delle attuali tariffe a fronte dell'aumento di importazioni dalla Cina. La possibilità per le imprese importatrici di introdurre tariffe dichiarate in modo autonomo che consentirebbero di spostare la compensazione fino a circa il 70% delle loro tariffe interne, come concordato nell'ultimo consiglio UPU, dovrebbe rappresentare una soluzione capace di ridurre l'impatto negativo del fenomeno sopra descritto, a beneficio delle finanze di tali operatori.

4. Interventi a tutela della concorrenza

Dal punto di vista della concorrenza, come affrontata nell'ultimo capitolo, e dell'eventuale definizione di interventi, si ritiene opportuno definire con maggiore chiarezza i segmenti di mercato eventualmente interessato. **Se per il mercato postale della corrispondenza si riconosce come si pongano oggi delle questioni per il regolatore, per il mercato della consegna pacchi si sconsiglia qualsiasi tipo di intervento alla luce del già evidenziato alto grado di concorrenza che non pone problematiche e/o concreti rischi di fallimento di mercato.**

Rispetto al citato caso della fusione olandese di PostNL / Sandd, si ribadisce come questo riguardi il mercato della corrispondenza e difficilmente possa essere replicato sul segmento della consegna dei pacchi: le misure introdotte in questo specifico caso non dovrebbero esser prese in considerazione nel mercato dei pacchi. A maggior ragione, si deve tener conto che l'intervento è stato giustificato in quanto direttamente correlato alla fornitura del servizio universale e dei relativi operatori, a garanzia della sostenibilità (finanziaria) e garanzia della continuità del servizio. Per gli interventi diretti sulle modalità di erogazione del SU si rimanda a quanto considerato nel paragrafo precedente.

Per quanto riguarda le riflessioni concorrenziali del servizio consegna pacchi nell'ambito dell'e-commerce, si ricorda che questo è un processo di vendita, che non vede il servizio di consegna come elemento principale nell'acquisto da parte del consumatore, che al contrario è scelto dal commerciante (il quale in ogni caso può far affidamento a un largo catalogo di provider di servizi). Rappresenta un volano per la crescita dei volumi delle consegne di pacchi. Nel periodo della pandemia inoltre, il settore ha riportato un significativo incremento delle consegne B2C derivanti da transazioni di e-commerce, e la presenza di diversi fornitori di servizio di consegna ha aiutato ad avere una sufficiente possibilità di scelta di alternative di consegna. Pertanto **risulterebbe poco utile se non dannoso avviare soluzioni di consolidamento tra operatori nel settore**, che finirebbe per ridurre la scelta e la flessibilità oggi più che mai necessarie nel mercato della consegna dei pacchi.

5. Interventi sulle piattaforme di e-commerce

UPS ritiene **premature svolgere considerazioni in relazione a possibili soluzioni di unbundling delle piattaforme di e-commerce**, che rappresentano un tema concorrenziale di diversa natura. Si tratta di un **"problema" più ampio** tenuto conto della tipologia dei servizi offerti (e della piattaforma stessa), che è

giustamente all'attenzione delle istituzioni europee. Sarebbe davvero interessante osservare quale sia l'impatto complessivo di piattaforme relativamente grandi e potenzialmente dominanti su vari aspetti del mercato dell'e-commerce, inclusi i servizi di consegna dei pacchi sia in qualità indiretta come utente di servizi di consegna o in una capacità più diretta come consegna pacchi operatori a pieno titolo. **E' in ogni caso preferibile mantenere un approccio "europeo" alla regolamentazione**, tenuto conto delle iniziative della Commissione volte all'introduzione di principi di governance per i mercati digitali, definendo un possibile Digital Market Act (da non confondere con il Digital Services Act).