

Allegato B alla delibera n. 255/21/CONS

**CONSULTAZIONE PUBBLICA SUGLI OBBLIGHI REGOLAMENTARI NEL
MERCATO DEI SERVIZI DI CONSEGNA DEI PACCHI**

Schema di Provvedimento

Indice

1	INTRODUZIONE	3
1.1	L'INTERIM REPORT	3
1.2	FINALITÀ DELL'ANALISI	3
1.3	L'ACQUISIZIONE DEI DATI	7
2	LE DIMENSIONI DEI MERCATI DEI SERVIZI DI CONSEGNA PACCHI.....	9
2.1	I MERCATI C2X, B2B E B2C.....	9
2.2	IL MERCATO RILEVANTE DELLE CONSEGNE <i>E-COMMERCE</i> (B2C)	12
3	VALUTAZIONE DEL LIVELLO DI CONCORRENZA NEL MERCATO NAZIONALE DEI SERVIZI DI CONSEGNA PACCHI PER L'<i>E-COMMERCE</i> (B2C).....	14
3.1	IL COSTO DEL LAVORO.....	14
3.2	LIVELLO ED ANDAMENTO DELLE QUOTE NEL MERCATO B2C	15
3.3	CONTROPOTERE DI ACQUISTO.....	16
3.4	INTEGRAZIONE VERTICALE.....	20
3.5	VANTAGGI DI COSTO: ECONOMIE DI SCALA E DI SCOPO.....	22
3.6	BARRIERE ALL'INGRESSO	23
3.7	CONTROLLO DI INFRASTRUTTURE DIFFICILMENTE DUPLICABILI	25
3.8	ACCESSO AI MERCATI FINANZIARI	26
3.9	CONCLUSIONI	27
	3.9.1 Criticità dal lato della domanda.....	27
	3.9.2 Criticità dal lato dell'offerta.....	27
4	OBBLIGHI REGOLAMENTARI	31
4.1	PREMESSA	31
4.2	MANCANZA DI TRASPARENZA DELLE CONDIZIONI DI OFFERTA	34
4.3	MANCANZA DI TRASPARENZA SULLA STRUTTURA DELLA RETE E SUL RISPETTO DELLE CONDIZIONI DI LAVORO	35
	4.3.1 Struttura della rete.....	36
	4.3.2 Condizioni di lavoro	39
4.4	POTERE DI MERCATO DI AMAZON.....	43

Indice delle figure

Figura 1. Volumi complessivi dei servizi di consegna pacchi (migliaia di invii).....	9
Figura 2. Ricavi complessivi dei servizi di consegna pacchi (milioni di euro)	10
Figura 3. Mercato complessivo (nazionale e transfrontaliero) dei servizi di consegna C2X (in ricavi - mln di €- e QM - % -).....	11
Figura 4. Mercato complessivo (nazionale e transfrontaliero) dei servizi di consegna B2B (in ricavi - mln di €- e QM - % -).....	11
Figura 5. Mercato nazionale delle consegne B2C (in ricavi - mln di €- e QM - % -).....	16
Figura 6. Concentrazione del mercato delle vendite on-line in Italia (primi cento venditori)	17
Figura 7. Primi dieci venditori on-line in Italia	18
Figura 8. Mercato nazionale delle consegne B2C (Ricavi - mln di € - e QM - % -)	28
Figura 9. Mercato nazionale delle consegne B2C (Ricavi totali e Ricavi derivanti da commesse Amazon)	29
Tabella 2.1. Indice di concentrazione HHI nel mercato delle consegne nazionali C2X.....	11
Tabella 2.2.Indice di concentrazione HHI nel mercato delle consegne nazionali B2B	12
Tabella 3.1.Indice di concentrazione HHI nel mercato delle consegne nazionali B2C.....	16
Tabella 3.2. Incidenza delle commesse di Amazon sul totale del fatturato B2C nazionale.....	19

1 INTRODUZIONE

1.1 L'Interim Report

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

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

1.2 Finalità dell'analisi

2. La delibera n. 212/20/CONS ha rappresentato una tappa intermedia (*Interim Report*) del procedimento di analisi di mercato, le cui conclusioni preliminari costituiscono il presupposto per valutare la persistenza, negli anni successivi al 2019, di eventuali posizioni dominanti. La finalità della presente analisi è quella di monitorare l'evoluzione del mercato dei servizi di consegna pacchi *e-commerce* (cosiddette consegne B2C) per valutare se siano necessari interventi pro-competitivi da parte del regolatore

nonché valutare l'eventuale persistenza di posizioni dominanti; in caso affermativo, l'Autorità introduce obblighi specifici in capo agli operatori che detengono significativo potere di mercato (cosiddetti obblighi asimmetrici).

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

4. A parere dell'Autorità si tratta di tesi in palese contrasto con le norme dell'attuale direttiva, con l'impostazione seguita dalla Commissione e da questa Autorità e, soprattutto, con tutte le pronunce, anche le più risalenti nel tempo, della Corte di giustizia e del giudice nazionale. Le indicazioni della Corte di giustizia nella sentenza del 31 maggio 2018, nelle cause riunite C-259/16 e C-260/16 e, in particolare, quelle contenute nelle conclusioni dell'Avvocato generale e fondate su una approfondita ricognizione della materia, sono nette e inequivocabili. La Corte ricorda le sue precedenti pronunce con le quali aveva dichiarato che i servizi postali non universali erano ricompresi “*nella nozione di «servizi postali», ai sensi dell'articolo 2, punto 1, della menzionata direttiva*” e che essi “*rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 97/67*”. Inoltre, la tesi secondo cui il mercato dei servizi di consegna dei pacchi sarebbe altamente competitivo è contraddetta non solo dagli esiti dell'*Interim Report*, ma anche da quelli dell'istruttoria che ha portato all'adozione del regolamento UE sulla consegna dei pacchi transfrontalieri² che riguarda tutti i servizi di consegna pacchi, non solo quelli rientranti nel servizio universale. Obiettivo del regolamento UE è stato proprio quello di migliorare la sorveglianza regolamentare e di aumentare la trasparenza delle condizioni a beneficio dei consumatori e delle piccole e medie imprese, segno evidente che è questo uno degli aspetti problematici a cui porre rimedio.

5. Alla luce di queste considerazioni, nulla vieta, quindi, di ipotizzare, dopo aver condotto l'analisi del mercato, interventi regolamentari anche in mercati, quali quello dei servizi di consegna pacchi per l'*e-commerce* che non fanno parte del servizio universale

¹ Allegato B Delibera n. 212/20/CONS.

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

che possano portare ad una maggiore competitività e ad una maggiore trasparenza a beneficio dei consumatori e delle piccole e medie imprese.

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

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

8. Viceversa, il mercato dei servizi di consegna *e-commerce* è un mercato competitivo ma, come ha osservato di recente l'ERGP, è probabile che in un'ottica prospettica il mercato possa risultare sempre più concentrato a causa del ruolo svolto dalle piattaforme *on-line* verticalmente integrate nel settore delle consegne.⁵ Quindi il fatto che non si riscontrino forti ostacoli non transitori all'accesso oggi, non implica affatto che non si possano riscontrare in ottica prospettica (ossia nell'orizzonte temporale dell'analisi svolta dal regolatore). Da questo segue che la verifica del primo criterio non sarebbe uno strumento adeguato per valutare la suscettibilità di regolamentazione *ex-ante* del mercato. Anzi, aspettare di riscontrare la sussistenza forti ostacoli non transitori all'accesso per giustificare un intervento da parte del regolatore comporta il rischio che la soluzione di eventuali criticità concorrenziali sia lasciata ad un intervento *ex-post* che potrebbe arrivare troppo tardi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 L'acquisizione dei dati

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

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

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

17. Alle imprese è stato chiesto di fornire i dati relativi ai ricavi ed ai volumi suddivisi tra ricavi e volumi relativi a servizi postali rientranti e non rientranti nel Servizio Universale (SU) e ricavi e volumi relativi a servizi di invii nazionali e transfrontalieri (intra ed extra UE). I dati sui servizi sono distinti in invii singoli, multipli e pacchi, questi ultimi suddivisi a loro volta per fascia di peso – fino a 2 Kg, da 2 a 5 Kg, da 5 a 31,5 Kg – e tempi di consegna (tempi di consegna estesa, pacchi espressi e pacchi con consegna il giorno successivo ed ora certa).

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

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

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

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

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

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

2 LE DIMENSIONI DEI MERCATI DEI SERVIZI DI CONSEGNA PACCHI

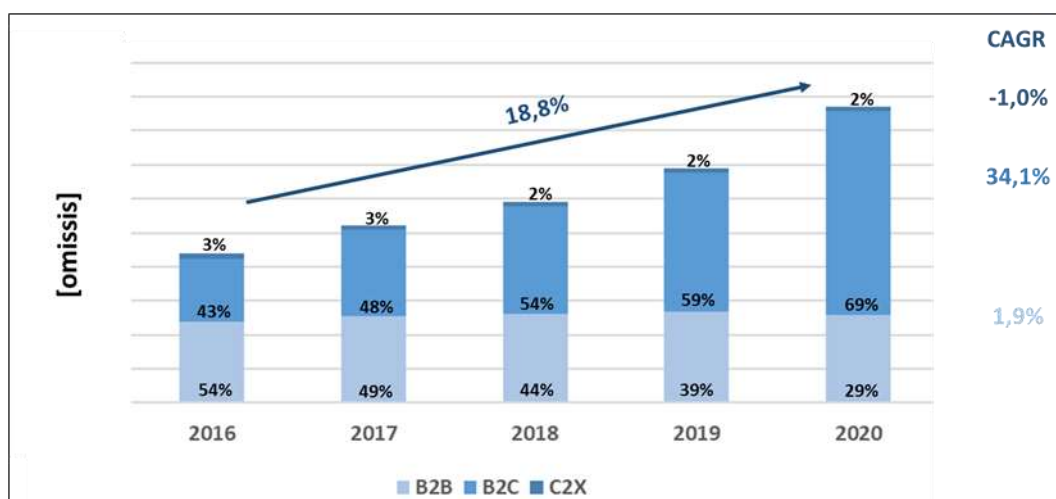
2.1 I mercati C2X, B2B e B2C

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

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

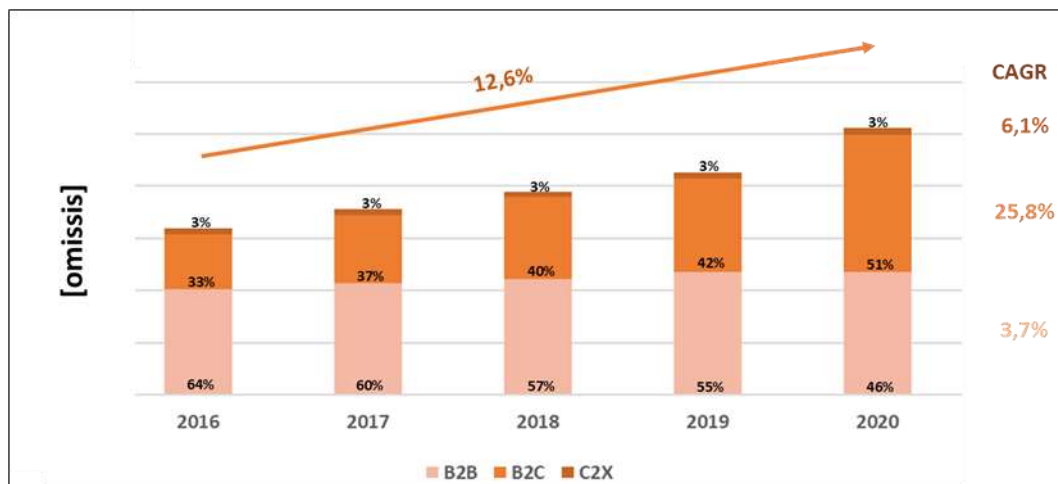
23. La crescita del mercato nel 2020 sconta certamente gli effetti della pandemia Covid-19, periodo durante il quale le vendite *on-line* sono sensibilmente aumentate. Non è tuttavia possibile determinare con precisione quanta parte della crescita sia riconducibile alla pandemia e quanto all'ulteriore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

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



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

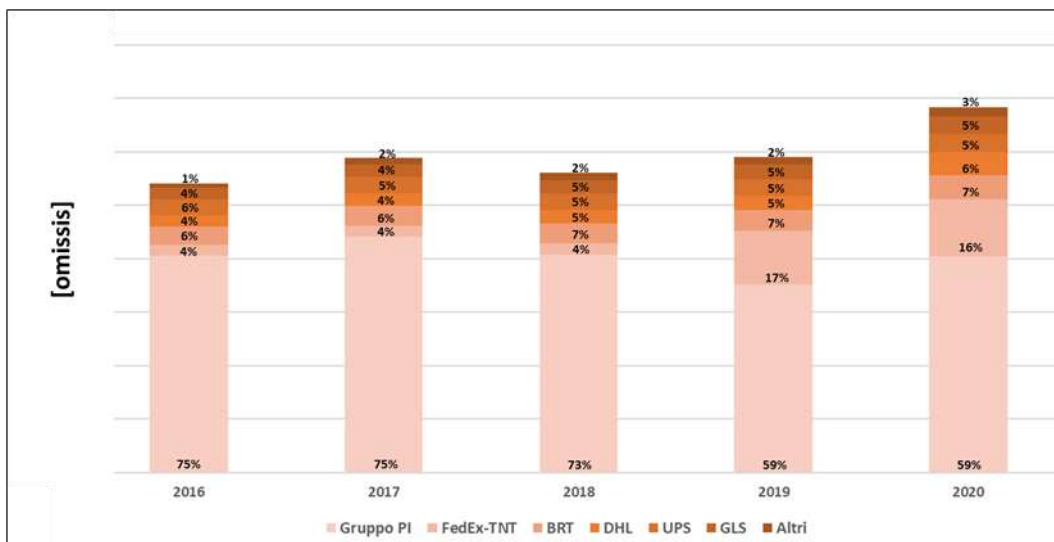
Figura 2. Ricavi complessivi dei servizi di consegna pacchi (milioni di euro)



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

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

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



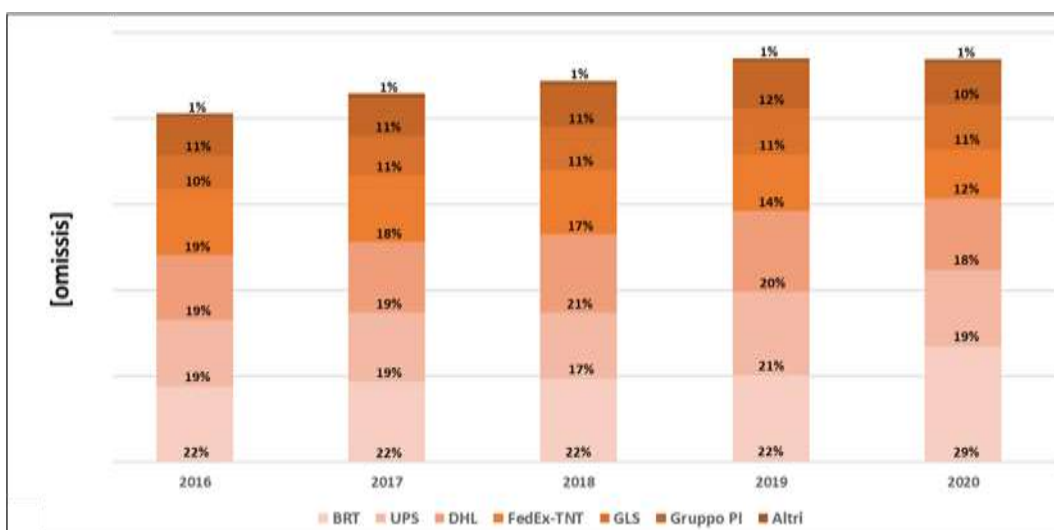
Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

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

2016	2017	2018	2019	2020
5.752	5.741	5.437	3.953	3.872

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

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



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

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

2016	2017	2018	2019	2020
1.752	1.748	1.740	1.751	1.880

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

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

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

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

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

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

29. Quanto al secondo aspetto si osserva che la consegna in 1-2 giorni lavorativi si sta affermando come standard di recapito per le consegne *e-commerce*. Queste ultime due argomentazioni sono state addotte anche da alcuni operatori (Amazon e PI in particolare) nel corso della consultazione pubblica di cui alla delibera n. 350/19/CONS. L'Autorità, dunque, ritiene che, alla luce degli aggiornamenti sui dati forniti dagli operatori e delle

tendenze che emergono dal mercato, la scelta di definire un unico mercato B2C sia ora giustificata, nonché conforme alle posizioni espresse da alcuni operatori al riguardo.

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

3.1 Il costo del lavoro

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

31. Il tema è molto importante, ma non è nuovo. Era stato già sollevato, oltre dieci anni fa, in sede di approvazione dell'ultima modifica alla direttiva postale con la quale è stato completato il processo di liberalizzazione. In quell'occasione il tema delle condizioni di lavoro era stato affrontato non solo sotto il profilo delle tutele per i dipendenti e degli effetti sociali della liberalizzazione, ma anche in relazione alla possibile incidenza sullo sviluppo competitivo del mercato. La maggiore attenzione a questo secondo profilo ha portato ad accentuare l'attenzione sull'applicazione da parte degli operatori postali di condizioni di lavoro non omogenee e sulla loro capacità di creare situazioni di concorrenza sleale.¹¹ Non a caso, nella normativa nazionale, sia a livello primario che regolamentare, il rispetto delle condizioni di lavoro, previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento del settore postale, è un elemento fondamentale perché costituisce requisito per il rilascio del titolo ed un obbligo da rispettare nell'esercizio dell'attività.

32. Nel mercato italiano dei servizi consegna pacchi i contratti collettivi di riferimento sono quello di Poste Italiane, il "Contratto collettivo nazionale per il personale dipendente da imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali" ed il "Contratto della logistica, trasporto merci e spedizioni".¹² Inoltre,

¹¹ Il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale previsti dalla legge, dai regolamenti o dalle disposizioni amministrative e/o dagli accordi collettivi è specificamente contemplato nella posizione comune del Parlamento europeo e del Consiglio nella modifica della direttiva 97/67 apportata dalla direttiva 2008/6.

¹² L'Autorità, nell'ambito della delibera n. 452/18/CONS, aveva affrontato il tema del costo del lavoro nel settore postale in quanto ai fini del test di prezzo aveva necessità di determinare il costo orario della manodopera di un ipotetico operatore postale efficiente; a tal fine aveva ritenuto opportuno utilizzare i dati delle tabelle ministeriali concernenti la "Determinazione costo medio giornaliero del lavoro per il personale dipendente da imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali a decorrere dal mese di luglio 2015" (D.M. del 13 gennaio 2016) dalle quali risultava che un portalettere (operaio di 5 livello) ha un costo annuo per le imprese postali private di 29.846,39 (dato al luglio 2015);

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

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

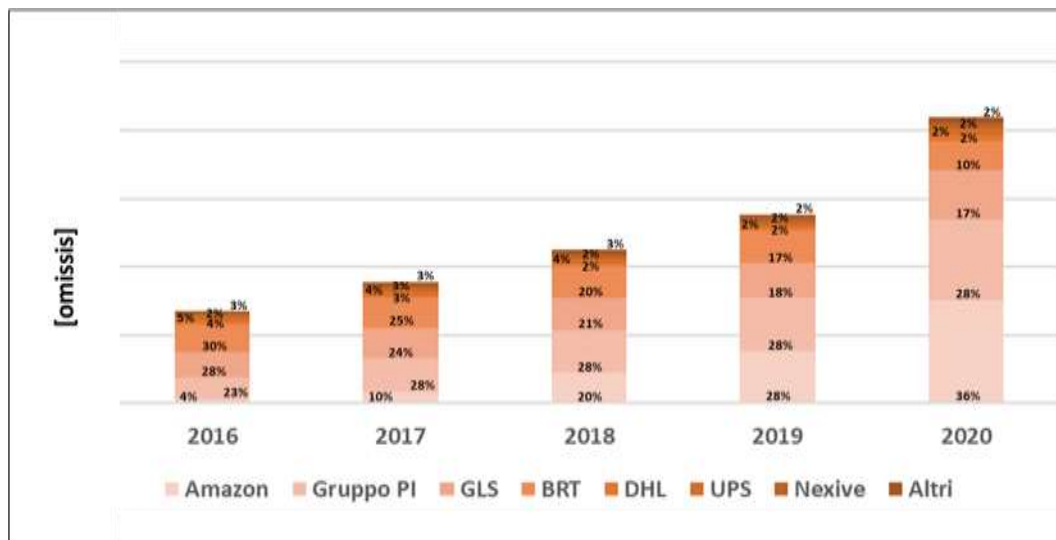
3.2 Livello ed andamento delle quote nel mercato B2C

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

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

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

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



Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

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

2016	2017	2018	2019	2020
2.334	2.125	2.042	2.213	2.495

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

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

3.3 Contropotere di acquisto

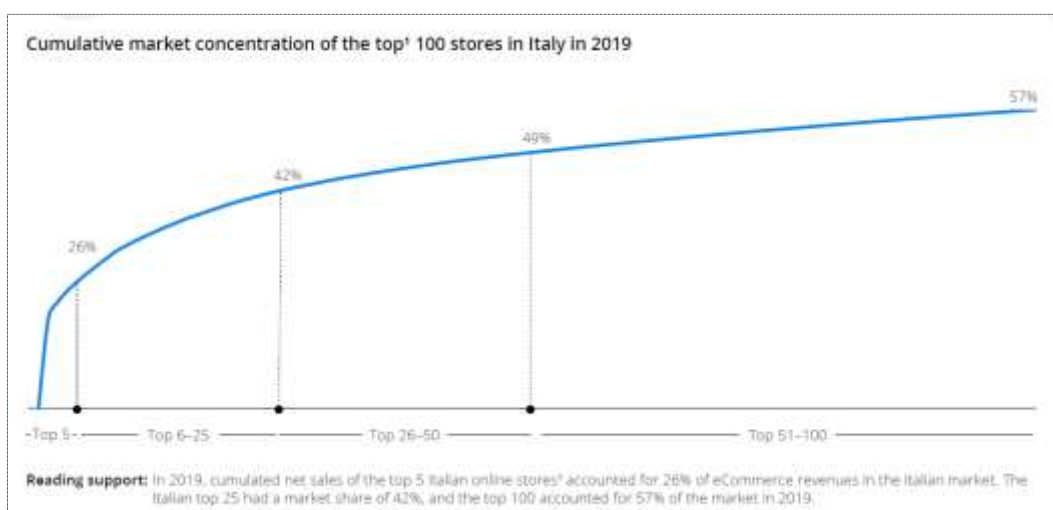
37. Il mercato dei servizi di consegna *e-commerce* è caratterizzato da una domanda molto concentrata, in quanto una parte considerevole degli acquisti *on-line* viene effettuata su pochi grandi siti e piattaforme di vendita (*marketplace*). Come si vede nelle figure in basso, il grado di concentrazione del mercato in Italia è molto elevato e Amazon, in qualità di piattaforma *e-commerce*, media una quota considerevole delle compravendite effettuate su *web* in Italia,¹³ quindi ha la capacità di fungere da porta di

¹³ Fonte: Statista. Dato al 2019 considerando un elenco di 250 venditori *on-line* e il valore delle vendite nette. Secondo Statista, Amazon è il sito web di *shop on-line* più utilizzato con una quota del 90% (fonte: “*On-line shops: Amazon in Italy 2021, Statista Global Consumer Survey – Brand Report*”, maggio 2021)

accesso all'*e-commerce* per imprese ed acquirenti *on-line* (c.d. “*gatekeeper*”). L’accesso alla piattaforma consente alle imprese, soprattutto alle PMI, di raggiungere una platea di potenziali acquirenti *on-line* non altrimenti raggiungibile.¹⁴

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

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



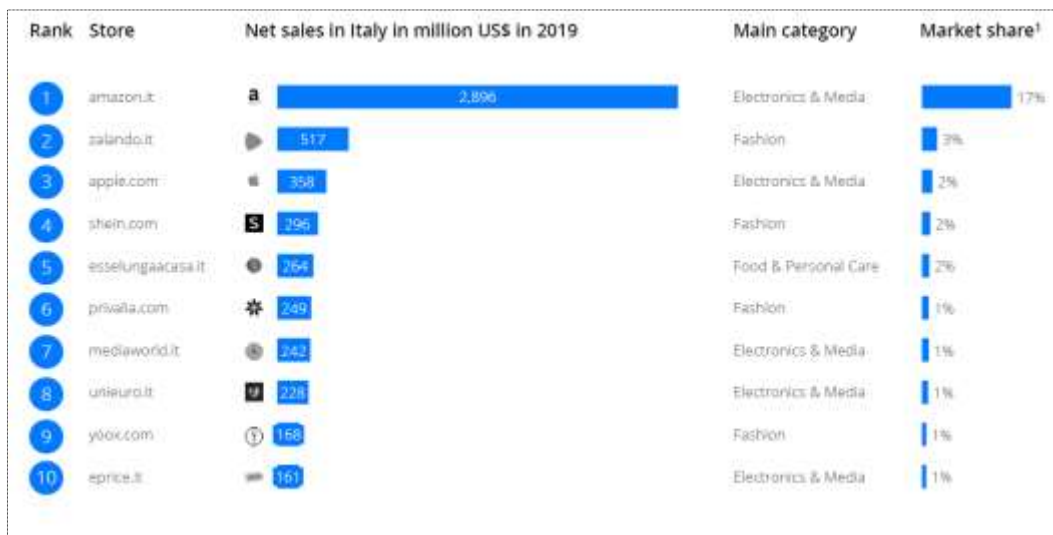
Fonte: Statista

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

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

¹⁴ A ciò si aggiunga che Amazon offre una serie di servizi accessori funzionali al processo di vendita *on-line* (es. *advertising*, gestione degli ordini, gestione logistica, consegna) che semplificano notevolmente alle imprese l’entrata nel mercato dell’*e-commerce* rispetto alla gestione autonoma del sito e all’organizzazione in proprio di tutta la catena del servizio

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



Fonte: Statista

40. I grandi *e-retailer* e le piattaforme di vendita *on-line*, quindi, possono negoziare condizioni di offerta dei servizi di consegna più vantaggiose rispetto agli altri venditori di minori dimensioni che non avendo lo stesso potere negoziale, pagano prezzi di consegna più alti. Questa situazione è aggravata dal fatto che, come si è visto nell'*Interim Report*, il mercato dei servizi di consegna dei pacchi risulta poco trasparente sotto il profilo delle condizioni di offerta; secondo gli operatori di consegna, ciò è dovuto al fatto che, essendo i clienti imprese (anche grandi *e-retailer* e piattaforme di vendita *on-line*), negoziano, di volta in volta le condizioni del servizio.¹⁵ La mancanza di trasparenza (assenza di listini pubblici) rende difficile per una PMI che vende *on-line* valutare quale sia il giusto prezzo di consegna; è possibile, dunque, che gli operatori di consegna facciano pagare prezzi ingiustificatamente elevati ai clienti che sviluppano meno volumi, in modo da compensare gli sconti concessi ai clienti maggiori (c.d. “*waterbed effect*”).¹⁶

¹⁵ Sulla credibilità di tale tesi si vedano le recenti sentenze del Tar Lazio, Sezione III, n.7576/2020; n. 3767/2020; 5908/2020: “è veramente difficile pensare, già su un piano logico, a contratti tagliati su misura sui singoli utenti e mittenti per ogni singola transazione, nell’epoca dell’e-commerce ...: un numero così elevato di consegne non è oggettivamente gestibile, se non operando secondo schemi e modalità standardizzate che, com’è normale, vengono sì ad adattarsi ed a variare in funzione di diversi parametri di riferimento, ma secondo un approccio tipologico e categoriale, non certo mediante moduli di personalizzazione “caso per caso” o “ad personam””.

¹⁶ Si tratta, in sostanza, di un sussidio incrociato praticato dagli operatori di consegna nei confronti dei clienti applicando prezzi differenziati: i prezzi più alti praticati ai clienti che generano volumi inferiori coprono interamente o in parte gli sconti di prezzo concessi ai clienti che generano volumi maggiori. Si veda al riguardo Lina Khan, “*The Amazon Paradox*”, cit.

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

41. Essendo il più grande venditore *on-line* in Italia, Amazon - in virtù degli elevati volumi di beni che deve spedire - è in grado di ottenere dagli operatori di consegna sconti maggiori di quelli che potrebbe negoziare qualunque altro venditore *on-line*.¹⁷ Dai dati a disposizione dell’Autorità risulta che, per un operatore di consegna su due, Amazon è il primo cliente per fatturato e, per due operatori su tre, rientra comunque tra i primi tre clienti per fatturato.¹⁸ È importante notare che tra questi operatori vi sono sia quelli che effettuano prevalentemente consegne *e-commerce* (es. Gruppo PI) sia quelli che effettuano consegne B2C e B2B (es. UPS, DHL, Gruppo Fedex-TNT).¹⁹

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

[omissis]

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

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

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

¹⁷ Secondo quanto riferisce Amazon sul proprio sito web, circa il 50% dei beni venduti sulla piattaforma sono propri ed il restante di operatori terzi (il dato si riferisce alle vendite B2C). Si veda il link: <https://sell.amazon.it/vendere-on-line.html>

¹⁸ I dati si riferiscono all’anno 2020.

¹⁹ La quota di volumi B2C sui volumi totali gestiti varia per questi operatori da un minimo del 30% ad un massimo del 100%. Fonte: Agcom, elaborazioni su dati Operatori, dato al 2020. Le commesse di Amazon, quindi, sono importanti non solo per quei soggetti che operano prevalentemente nel mercato delle consegne per l’*e-commerce* ma anche per alcuni operatori storici che operano sia nel mercato B2B che in quello B2C.

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

3.4 Integrazione verticale

44. L'integrazione verticale è una strategia aziendale che consiste nell'internalizzare la produzione di beni o servizi che appartengono alla medesima catena del valore del prodotto dell'azienda e che precedentemente venivano acquistati da fornitori terzi nei cosiddetti mercati a monte o a valle, a seconda che si tratti dei mercati dei beni e servizi che rappresentano fattori produttivi (mercati "a monte") o prodotti finali (mercati "a valle"). Si tratta di una strategia volta a sfruttare le economie di scopo per entrare in nuovi mercati e conseguire una maggiore efficienza produttiva nel mercato iniziale.²⁰ Nel mercato delle consegne dei pacchi la modalità più frequente di integrazione verticale è quella delle piattaforme di intermediazione *on-line* e/o dei venditori *on-line* (mercato a monte) che entrano nel mercato a valle delle consegne.

45. Ad oggi in Italia l'unica piattaforma che si è integrata verticalmente nel settore delle consegne per recapitare in proprio i beni venduti *on-line* è Amazon che, attraverso la società Amazon Italia Transport (AIT), organizza e coordina l'attività di numerosi operatori locali (DSP, *Delivery Service Providers*) agendo in tutto e per tutto come un corriere espresso, con una propria organizzazione e, soprattutto, in diretta competizione con gli altri operatori postali.²¹ Si tratta peraltro di una modalità organizzativa utilizzata anche da altri operatori italiani.

²⁰ Le imprese integrate verticalmente godono, dunque, di un vantaggio competitivo, in termini di maggiore efficienza produttiva, nei confronti dei concorrenti che operano nei mercati coinvolti. Se l'impresa che si integra verticalmente detiene una posizione di dominanza nel mercato d'origine può trasferire questa posizione anche nel mercato oggetto dell'integrazione ("*leveraging*"). L'integrazione verticale, pertanto, può sortire effetti negativi sul livello di concorrenza dei mercati coinvolti fino a rappresentare una barriera all'ingresso per i nuovi entranti. In altri casi, l'impresa verticalmente integrata può attuare delle vere e proprie strategie anti-competitive volte ad ostacolare i concorrenti in uno o più dei mercati coinvolti: ad esempio, se produce un bene intermedio che rappresenta un *input* essenziale per i concorrenti del mercato a valle, può praticare un trattamento discriminatorio (es. prezzi differenziati) tra le sue divisioni interne e i concorrenti nell'accesso ai beni o servizi a monte così da impedire ai concorrenti di competere efficacemente con essa nel mercato a valle.

²¹ Il 25 luglio 2018 l'Autorità, con delibera n. 400/18/CONS, sulla base dell'accertamento condotto ha sanzionato tre società del gruppo Amazon operanti in Italia (Amazon Italia Transport, Amazon Italia Logistica e Amazon Italia Service), in solido con le società controllanti operanti in Lussemburgo, per aver esercitato attività postale senza il titolo abilitativo previsto dal D.Lgs. 261/99. In ottemperanza alla delibera, le anzidette Società hanno richiesto ed ottenuto autorizzazione generale (rispettivamente AUG/4778/2018 e AUG/4777/2018) e pertanto sono, a tutti gli effetti, operatori postali soggetti ai poteri regolamentari, di vigilanza e sanzionatori dell'Autorità.

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

47. I beni venduti sulla piattaforma Amazon possono essere beni di proprietà di Amazon stessa o di proprietà dei venditori terzi che utilizzano il *marketplace*.²² Questi ultimi possono gestire autonomamente gli ordini oppure usufruire del servizio di logistica di Amazon; in questo caso i venditori, tramite un corriere, fanno pervenire la merce al centro logistico di Amazon. Una volta ricevuto l'ordine di acquisto, Amazon svolge attività logistica: preleva la merce dal deposito, la imballa e la etichetta (previa ricognizione delle sue caratteristiche specifiche, ad esempio peso e dimensioni). Una volta predisposto per la spedizione, l'articolo acquistato deve essere recapitato: ciò può avvenire o attraverso gli operatori postali nazionali già presenti sul mercato o attraverso la propria rete (AIT) (*cfr.* Box 1, pag. 32 dell'Allegato B alla delibera n. 350/19/CONS). Tra i principali vantaggi per i venditori terzi derivanti dall'adesione al servizio di Logistica Amazon vi sono i seguenti: *i)* un miglior posizionamento nei risultati delle ricerche degli acquirenti *on-line* (c.d. "*ranking*"); *ii)* la possibilità di ottenere il logo "*Prime*", quindi di proporre la consegna gratuita agli acquirenti *on-line*; *iii)* la possibilità di aggiudicarsi l'offerta più visibile nella pagina prodotto, c.d. "*Buy Box*", ovvero il riquadro della scheda prodotto dal quale l'utente può aggiungere l'articolo nel carrello oppure acquistarlo subito.²³

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

- pur essendo un nuovo entrante, Amazon ha potuto sin da subito contare su volumi significativi di consegne grazie all'attività di vendita e di intermediazione *on-line* conseguendo in breve tempo notevoli economie di scala che le hanno consentito di acquisire quote di mercato significative nei mercati dei servizi di consegna per l'*e-commerce*;

²² Quanto all'attività svolta dalla piattaforma, si rammenta che, il 16 Aprile 2019, l'AGCM ha avviato di un procedimento istruttorio nei confronti di cinque società del gruppo Amazon per un presunto abuso di posizione dominante nel mercato della fornitura ai venditori terzi dei servizi di intermediazione per la compravendita di un bene o un servizio sulla piattaforma *e-commerce* Amazon.com (*marketplace*).

²³ Si veda il link: <https://www.yocabe.com/come-vincere-la-buy-box-di-amazon/>, ed anche il link: https://sell.amazon.it/logistica?ref=sdit_soa_sell_fulfil_i

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

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

3.5 Vantaggi di costo: economie di scala e di scopo

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

51. Come si è detto, Amazon, in virtù della sua integrazione verticale, ha potuto contare sin dall'avvio dell'attività di consegna su considerevoli volumi di beni da recapitare che le hanno assicurato un ritorno degli investimenti in tempi relativamente brevi nonché una maggiore fiducia da parte del mercato (es. banche, azionisti) rispetto a qualsiasi altro potenziale nuovo entrante non verticalmente integrato. A dimostrazione di ciò, basti considerare che Amazon si è dotata di una rete che, per capillarità e capacità, è del tutto paragonabile a quella dei maggiori concorrenti, in un tempo relativamente breve. Negli ultimi anni la rete logistica di Amazon è cresciuta molto velocemente, arrivando a coprire tutto il territorio nazionale: *i*) i centri di distribuzione, che rappresentano i nodi nevralgici della rete, sono passati da cinque a sette tra il 2019 e il 2020 ed altri 2 saranno

operativi entro la fine del 2021;²⁴ ii) i centri e i depositi di smistamento, da cui gli ordini partono per raggiungere i clienti finali, sono cresciuti a una velocità analoga.²⁵ Alla rete logistica appartengono anche gli armadietti automatici (*lockers*) utilizzati dagli acquirenti *on-line* per il ritiro dei pacchi che sono aumentati da [500÷600], nel 2018, a [1.200÷1.600], nel 2019, e a [2.000÷ 2.500] nel 2020.²⁶

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

3.6 Barriere all'ingresso

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

²⁴ Si tratta dei nodi logistici principali, dove si prelevano, imballano e spediscono gli ordini dei clienti. Sono edifici di dimensioni estese (di circa 75.000 metri quadrati, che possono arrivare anche a 100.000 metri quadrati nel caso dei centri di distribuzione c.d. "*non-sortable*" cioè dedicati agli oggetti ingombranti o di grandi dimensioni) dove lavorano fino a 1000 dipendenti. Nel 2019 erano operativi quelli di Castel San Giovanni, Vercelli, Passo Corese, Torrazza Piemonte, Sant'Arcangelo di Romagna, nel 2020 si sono aggiunti quelli di Castelguglielmo-San Bellino e Colleferro. Entro fine 2021 saranno operativi quelli di Cividate al Piano e Agognate.

²⁵ Nel 2019 è stato inaugurato il centro di Arzano, primo nel Sud e il decimo in tutta Italia. Attualmente solo nella regione Lombardia i centri/depositi di smistamento sono sette e mentre nel Lazio sono tre. Nel 2020 sono stati aperti numerosi nuovi centri di smistamento in tutto il territorio nazionale, tra cui i primi in Trentino e Sicilia, altri nuovi centri saranno operativi entro la fine del 2021 (es. Spilamberto, Venezia) e per l'estate 2022 (es. Camerano). Infine, a Roma e Milano Amazon dispone di due centri di distribuzione urbani per servire i clienti Amazon *Prime Now* e *Fresh*.

²⁶ Fonte: Agcom, Relazione Annuale 2021.

nel mercato (es. *incumbent*) in quanto allentano i vincoli competitivi esercitabili dai concorrenti potenziali.

54. Sul mercato dei servizi di consegna per l'*e-commerce* così come su tutti i mercati postali non si riscontrano elevate barriere all'ingresso di natura né legale né economica. Gli obblighi da rispettare per l'esercizio dell'attività (barriere di tipo normativo) “*sono adeguati e non eccessivamente gravosi*”:²⁷ in quanto per entrare nel mercato è sufficiente l'autorizzazione generale che si consegue con una procedura di silenzio-assenso e che comporta la corresponsione di un contributo di ammontare non elevato.

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

56. La presenza di operatori infrastrutturati dovrebbe portare a concludere che non vi siano nemmeno barriere di tipo economico. Tuttavia, se ai fini della valutazione delle barriere all'entrata si utilizza come indicatore l'integrazione verticale non necessariamente si giunge alla stessa conclusione. A tal fine, è necessario considerare che le analisi di mercato da parte del regolatore vanno svolte in un'ottica prospettica; in altri termini, l'Autorità deve valutare se, nell'orizzonte temporale considerato,²⁸ l'integrazione verticale possa sortire effetti tali da assurgere a barriere all'entrata in quanto consente all'impresa verticalmente integrata di escludere o, comunque, rendere sempre più difficoltosa l'entrata nel mercato da parte sia dei concorrenti.

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

²⁷ Sentenza del 31 maggio 2018 della Corte di giustizia, nelle cause riunite C-259/16 e C-260/16, e le conclusioni dell'Avvocato generale richiamate nella sentenza, in particolare il paragrafo 67.

²⁸ Per ridurre il rischio di errore legato alla imprevedibilità delle assunzioni effettuate su orizzonti temporali troppo estesi, è ragionevole assumere come riferimento temporale 18 mesi.

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

59. A ciò si aggiunga che, in alcuni casi,²⁹ Amazon seleziona a monte gli operatori di consegna che possono essere utilizzati dai venditori della piattaforma anche qualora questi ultimi non aderiscano al programma FBA e gestiscano “autonomamente” le attività logistiche e la consegna dei beni. Dunque, per i venditori terzi Amazon svolge una funzione di *gatekeeper* anche relativamente al mercato dei servizi di consegna dei pacchi, restringendo la libertà di scelta di questi ultimi e, per ciò stesso, limitando la capacità del mercato di assicurare un'adeguata pluralità di offerte e lo stimolo all'efficienza.

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

3.7 Controllo di infrastrutture difficilmente duplicabili

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

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

²⁹ Ad es. per utilizzare il logo “Prime” i clienti che non aderiscono a FBA possono comunque utilizzare solo i corrieri approvati da Amazon. Si veda il link:
https://sellercentral.amazon.it/gp/help/external/help.html?itemID=201812230&ref=efph_201812230_cont_home

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

63. Con riguardo a questi ultimi va osservato che Amazon possiede la principale rete *lockers* in Italia ([2.000 ÷ 2.500] su un totale nazionale di poco più di 2.800) accessibile solo ai DSP di Amazon o ai corrieri ed operatori postali che consegnano i beni per conto di Amazon.³⁰ Sebbene la rete di *locker* non possa essere qualificata come infrastruttura essenziale o non replicabile vi è da dire che Amazon ha il vantaggio rispetto agli altri operatori - essendo anche un venditore *e-commerce* ed una piattaforma di vendita *on-line* - di poter contare su volumi elevati e, pertanto, affrontare con meno rischio l'investimento richiesto per la dotazione di una rete nazionale sufficientemente capillare. In altri termini, Amazon è in grado di saturare la rete *locker* prima e meglio di qualunque altro operatore.

3.8 Accesso ai mercati finanziari

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

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

³⁰ Fonte: Agcom, Relazione Annuale. Si veda anche la Delibera n.117/21/CONS recante “*Segnalazione al Governo ai sensi dell’art. 1, comma 6, lett. C), n. 1), della legge 31 luglio 1997, N. 249*”.

3.9 Conclusioni

3.9.1 Criticità dal lato della domanda

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

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

3.9.2 Criticità dal lato dell’offerta

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

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

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

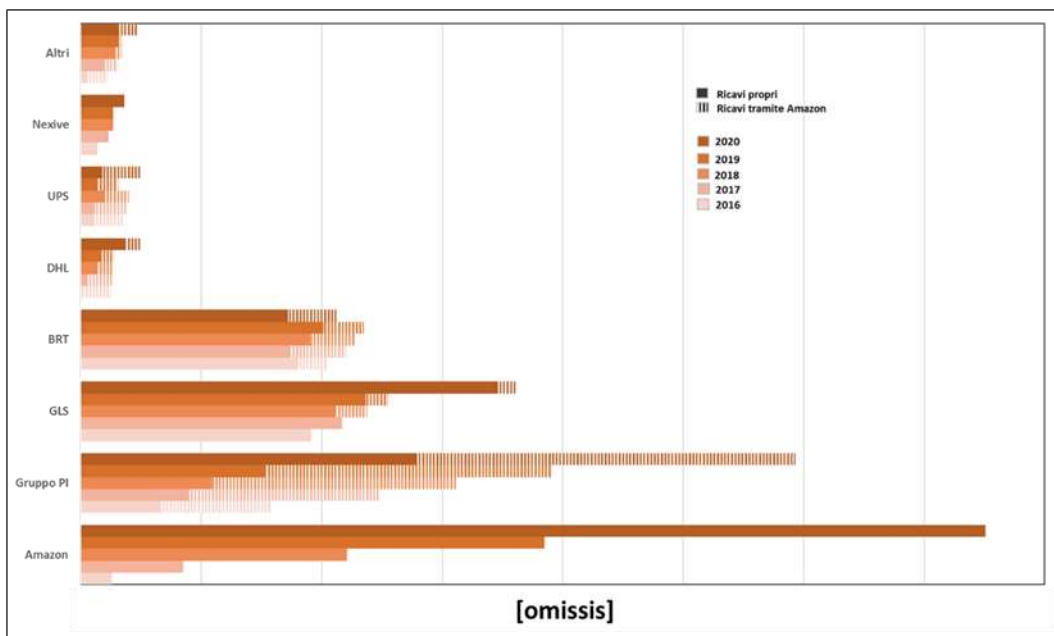


Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

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

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

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



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

Fonte: Elaborazione Agcom su dati operatori

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

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

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

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

4 OBBLIGHI REGOLAMENTARI

4.1 Premessa

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

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

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

78. La Commissione europea³¹, già nel 2015, osservava che l'aumento dei volumi indotto dal commercio elettronico imponeva un cambiamento, nel senso di “...una maggiore sorveglianza regolamentare e dati più esaurienti sul mercato dei pacchi per avere un quadro completo e preciso dell'insieme dei mercati postali e dei pacchi e sviluppare appieno il potenziale del mercato unico digitale”.

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

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

³¹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva sui servizi postali (direttiva 97/67/CE modificata dalle direttive 2002/39/CE e 2008/6/CE).

lato, vi sono gli obiettivi, circoscritti agli invii transfrontalieri, che riguardano specificamente le tariffe.³² Dall'altro lato vi sono, invece, gli obiettivi, volti a definire i principi di regolamentazione e le norme essenziali per la sorveglianza regolamentare (considerando 36) che le autorità nazionali di regolamentazione esercitano sull'intero settore, non solo su quello transfrontaliero, per controllare il mercato e per vigilare efficacemente sui fornitori di servizi di consegna.

81. Il presupposto che giustifica l'intervento³³ è la constatazione che in alcuni Stati membri le previsioni della direttiva ed i poteri attribuiti alle Autorità nazionali di regolamentazione (ANR) non sono stati attuati in modo soddisfacente e non garantiscono una efficace sorveglianza regolamentare. Il regolamento, integrando e specificando la direttiva 97/67/CE, interviene affinché le ANR dispongano di un livello sufficiente di conoscenze e informazioni statistiche sui fornitori dei servizi di consegna, attenuando le differenze riscontrate nelle competenze delle ANR e indica come principio di regolamentazione quello di una maggiore efficacia della sorveglianza regolamentare.

82. L'articolo 4 del regolamento³⁴ impone, quindi, a tutti i fornitori di servizi di consegna dei pacchi, indipendentemente dal loro svolgere servizi di consegna transfrontaliera, obblighi informativi verso le autorità nazionali di regolamentazione facendo salvo il potere di queste ultime di imporre ulteriori obblighi di informazione.

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

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

³² Accrescere la loro trasparenza (art. 5), introdurre meccanismi di valutazione delle stesse per individuare quelle irragionevolmente elevate (art. 7).

³³ La Commissione, in virtù del principio di sussidiarietà, ha scelto lo strumento regolamentare perché ha ritenuto che gli obiettivi di stabilire principi di regolamentazione e norme per migliorare la sorveglianza regolamentare non potessero essere adeguatamente perseguiti dai singoli Stati membri ma potessero essere realizzati con maggiore efficacia solamente a livello di Unione europea.

³⁴ Le informazioni di cui al comma 1 sono fornite ed eventualmente aggiornate in caso di eventuali modifiche, quelle di cui al comma 3 devono essere rese periodicamente.

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

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

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

87. La definizione stessa di “*subcontractor*” (subappaltatore o meglio subfornitore) contenuta nel regolamento (art. 2, punto 2) è chiara ed essenziale e non dà adito a sottili distinguo. Il *subcontractor* è l’impresa che provvede alle attività postali (raccolta, smistamento, trasporto o distribuzione) per il fornitore, principale, dei servizi di consegna dei pacchi. Ed è significativo che il regolamento, grazie ai risultati dell’istruttoria e alla piena conoscenza dei rapporti esistenti in concreto,³⁵ non introduca alcuna specificazione relativa al vincolo di esclusività o alla temporaneità del rapporto.

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

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

³⁵ Commission staff working document impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on cross-border parcel delivery services, Brussels, 25.5.2016 SWD(2016) 166 final p. 189 “*According to a study on employment and working conditions in the European postal markets, self-employment and the use of subcontractors is widespread, especially in the parcel and express industry. Even though there is a lack of country-wide data, case studies suggest that a significant part of delivery activities are carried out by subcontractors and self-employed individuals, which has consequences for employment and working conditions. Self-employment is often the result of outsourcing in which global players contract service partners for delivery activities. The service-partners in turn hire local self-employed drivers to carry out the delivery tasks.*”

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

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

iii) una posizione di potere di mercato detenuta da Amazon

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

4.2 Mancanza di trasparenza delle condizioni di offerta

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

92. L'Autorità deve poter disporre di uno strumento di natura conoscitiva che consenta di acquisire, direttamente e con cadenza regolare, informazioni sulle condizioni tecniche ed economiche delle offerte rivolte a tutte gli utenti, incluse quelle formulate per i grandi clienti, sufficientemente disaggregate sulla base della tipologia di servizio (principale ed accessorio). Si tratta, è bene precisarlo fin da ora, di inviare direttamente anche all'Autorità, alcune delle informazioni che gli operatori sono già tenuti a pubblicare in base alle previsioni in materia di carte dei servizi.³⁶

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

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

³⁶ “Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi”, approvata con delibera n. 413/14/CONS.

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

95. La particolare distribuzione dimensionale delle imprese nel mercato postale (numero limitato di grandi operatori) giustifica, in base ai criteri di proporzionalità, la limitazione dell'onere informativo alle sole imprese che nei servizi postali realizzano un livello di fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro pari a quello previsto per la qualificazione come grande impresa.³⁷

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

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

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

97. Gli attuali strumenti di vigilanza non sembrano adeguati a fronte di una sempre maggiore diffusione di modelli non tradizionali di impresa. Sono modelli organizzativi caratterizzati da un largo utilizzo dei subcontratti, spesso "a cascata",³⁸ e di contratti di rete non paritari.

98. Anche in materia di verifica del rispetto delle condizioni di lavoro del personale coinvolto nella fornitura del servizio gli attuali strumenti di vigilanza non sono adeguati,

³⁷ Definizione delle classi dimensionali delle imprese indicata nella raccomandazione CE/2003/361.

³⁸ Sul tema dei subcontratti "a cascata", diffusamente, anche WIK CONSULT, "*Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery, Study for the European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs*", febbraio 2019: "*Problems occur if subcontracting continues through "cascades" thereby building increasingly nontransparent and potentially an "endless" chain of subcontracted companies*".

soprattutto a fronte di una gestione ed organizzazione del servizio, e quindi del fattore lavoro, sempre più improntata all'esternalizzazione con un rilievo preponderante nella fase finale della consegna.

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

4.3.1 Struttura della rete

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

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

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

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

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

105. L'Italia, dopo la Germania, ha il numero più elevato di operatori postali, in continua e rilevante crescita; a fronte di questo dato, sono soltanto otto le imprese che

hanno una quota superiore all'1% in termini di volumi e fatturato³⁹, nel settore della consegna pacchi sono solo sette le imprese di dimensioni rilevanti. Altri paesi, pur non avendo un numero così elevato di operatori come l'Italia, hanno invece un numero significativo di imprese con una quota di mercato superiore all'1%.⁴⁰

106. La quasi totalità di queste imprese di ridotte dimensioni economiche non ha un rilievo autonomo. Sono imprese impegnate in attività esternalizzate da un operatore principale, che sono circoscritte ad una fase soltanto del servizio postale, per lo più quella terminale del recapito/consegna e che sono meramente esecutive, da svolgere in attuazione di dettagliate istruzioni operative impartite dall'operatore principale al quale è riconducibile il servizio nel suo complesso.

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

108. Al di là dell'apparente autonomia che formalmente potrebbe essere attribuita agli operatori minori, il vincolo organizzativo che lega questi ultimi all'operatore principale⁴¹ è contraddistinto da un'allocazione fortemente accentrata del potere decisionale, organizzativo e gestionale che non lascia alcuno spazio all'autonomia decisionale e organizzativa dell'operatore minore.

109. L'operatore minore ha l'obbligo di svolgere l'attività richiesta dall'operatore principale, secondo le precise e minuziose indicazioni operative da quest'ultimo impartite e, al di là dello schermo contrattuale, non negoziato ma imposto dall'operatore principale, l'attività è mera esecuzione delle istruzioni operative ed è soggetta a quelle stesse direttive

³⁹ Osservatorio Agcom 2021.

⁴⁰ Una conferma del numero elevatissimo di operatori di ridotte dimensioni economiche e, nel contempo, di un divario abissale tra le poche imprese che si dividono il mercato e tutti gli altri soggetti, è fornito dall'ISTAT: le micro-imprese sono la quasi totalità degli operatori (il 91%) ma raccolgono, complessivamente, soltanto il 2,7% del fatturato.

⁴¹ Attraverso il coordinamento di una pluralità di contratti bilaterali collegati (specialmente di subfornitura o *franchising*) o mediante un unico contratto plurilaterale (tipicamente il consorzio) sottoscritto da tutti gli operatori minori.

tecniche di esecuzione che l'operatore avrebbe impartito ai suoi dipendenti ove non avesse scelto l'opzione organizzativa di esternalizzare.

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

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

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

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

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

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

116. La particolare distribuzione dimensionale delle imprese nel mercato postale (numero limitato di grandi operatori) giustifica, in base ai criteri di proporzionalità, la limitazione dell'onere informativo alle sole imprese che nei servizi postali realizzano un livello di fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro pari a quello previsto per la qualificazione come grande impresa.⁴²

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

4.3.2 Condizioni di lavoro

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

118. Si è già detto che nella normativa nazionale, sia a livello primario che regolamentare, il rispetto delle condizioni di lavoro rappresenta un elemento fondamentale: un requisito per il rilascio e un obbligo da rispettare nell'esercizio dell'attività.⁴³ Le condizioni di lavoro che devono essere rispettate sono sia quelle previste dalla normativa nazionale (così, ad esempio, in materia di tempi di lavoro e in materia di periodi di guida massimi e di periodi di riposo), sia dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento vigenti nel settore postale. Per quanto riguarda queste ultime nell'*Interim*

⁴² Definizione delle classi dimensionali delle imprese indicata nella raccomandazione CE/2003/361.

⁴³ L'art. 18-bis del d.lgs. n. 261/1999 impone a tutti gli esercenti dei servizi postali (e anche se svolgono soltanto una fase dell'intero servizio) il rispetto degli obblighi in materia di condizioni di lavoro previsti dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento.

report⁴⁴ si precisava che non era ammissibile l'applicazione di contratti di lavoro relativi a settori merceologici assolutamente non assimilabili al settore postale.⁴⁵

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

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

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

122. Qualunque sia il modello organizzativo seguito l'operatore principale deve garantire non solo la legittimazione (il possesso del titolo) ma anche la legittimità, sotto il profilo regolamentare, dell'attività svolta da tutte le imprese che nell'ambito della rete dell'operatore principale provvedono a svolgere tutte le fasi fino alla consegna al

⁴⁴ Più diffusamente si veda l'allegato B alla delibera n. 212/20/CONS: “...l'obbligo .. non può considerarsi assolto attraverso l'applicazione di condizioni di lavoro previste in contrattazioni collettive di riferimento in alcun modo riferibili al settore postale” come ad esempio quelle relative “al settore del commercio, del terziario, della distribuzione e dei servizi.”

⁴⁵ Era stato, poi, sollevato il problema di definire con maggior precisione la nozione di “contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento vigente nel settore postale”, soprattutto con riferimento ai contratti collettivi applicabili a settori contigui. Si veda l'allegato B alla delibera n. 212/20/CONS: “Per ciò che riguarda, invece, la contrattazione relativa al settore della logistica si dovrebbe effettuare un esame comparativo per valutare in concreto se al di là della differente e delle varie nozioni utilizzate possa rinvenirsi un'equiparazione sostanziale con le specifiche tutele previste per i lavoratori (ad es. orario di lavoro, turnazione, ferie, retribuzione) del settore postale”. Su tale tema, l'Interim report concludeva affermando che il problema definitorio travalicava le competenze regolamentari dell'Autorità e richiedeva, invece, un intervento dei Ministeri competenti e un coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e datoriali del settore.

destinatario (raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione dei pacchi) per l'operatore principale (*subcontractors*, nell'accezione lata contenuta nel regolamento).

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

124. L'esigenza di garantire il rispetto delle condizioni di lavoro per tutte le persone coinvolte, a qualsiasi titolo e a qualsiasi livello della catena produttiva, è avvertita in tutti i paesi UE. È una conclusione che si ricava agevolmente, ad esempio, dallo studio di WIK *"Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery"* del febbraio 2019.⁴⁶

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

126. La necessità di disporre di strumenti che consentano di vigilare efficacemente sulle condizioni di lavoro, esigenza che, come sopra riportato, riguarda tutto i paesi UE, si dimostra ancor più evidente in un mercato, quale quello nazionale, caratterizzato dalla

⁴⁶ Lo studio di WIK-Consult, su incarico della Commissione europea- direzione generale per il mercato interno, industria, imprenditoria e PMI , esplora gli sviluppi e le tendenze dell'offerta e della domanda di soluzioni di consegna nel contesto del commercio elettronico transfrontaliero, affronta anche aspetti normativi correlati all'occupazione e all'ambiente.

frammentazione e dal largo utilizzo di varie forme di esternalizzazione, compresi i subcontratti “a cascata”.

127. Si deve ricordare rilievo fondamentale che ha il rispetto delle condizioni di lavoro nella normativa nazionale di settore. Come riconosciuto anche dalla Corte di giustizia,⁴⁷ la nostra legislazione nazionale (art. 6, comma 3, e 18 bis del decreto legislativo n. 261/99) giustifica la previsione di un regime di autorizzazione generale per imprese postali sulla base di due delle esigenze essenziali elencate all’articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67, e cioè il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi previdenziali e la riservatezza della corrispondenza. Conseguentemente, sia la legislazione che la regolamentazione nazionale impongono al titolare di un’autorizzazione generale di rispettare le disposizioni in materia di condizioni di lavoro.

128. Le norme⁴⁸ che prevedono l’obbligo dei fornitori dei servizi postali di rispettare le condizioni di lavoro non pongono limiti o condizioni, anzi sono formulate in modo onnicomprensivo e con riferimento allo svolgimento del servizio. L’obbligo ha, quindi, valenza generale e si applica a tutte le fasi del servizio e a tutte le persone coinvolte nella fornitura dello stesso (sempre secondo la dizione utilizzata nel regolamento UE).

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

130. In conclusione, alla luce di queste considerazioni è giustificato imporre agli operatori principali, o fornitori del servizio secondo la dizione del regolamento, un

⁴⁷ Sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 31 maggio 2018 nelle cause riunite C-259/16 e C-260/16.

⁴⁸ Si veda l’ art. 18-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 261 del 1999: *“I soggetti esercenti i servizi postali di cui all’articolo 3, commi 11, 5 e 6, sono tenuti al rispetto degli obblighi in materia di condizioni di lavoro previsti dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva di lavoro di riferimento”* e l’art. 11, comma 1, lett. b), del regolamento approvato con delibera n. 129/15/CONS : *“ Il soggetto titolare di un’autorizzazione generale è tenuto al rispetto dei seguenti obblighi essenziali di carattere generale: b) essere in regola con le disposizioni in materia di condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento vigenti nel settore postale”;*

obbligo di garanzia e un onere di vigilanza (peraltro minimale perché relativo alle condizioni per svolgere legittimamente il servizio) sul rispetto delle condizioni di lavoro, nei confronti di tutte le persone coinvolte nella fornitura del servizio (lavoratori a tempo pieno, a tempo parziale, temporanei e autonomi) e a qualsiasi livello fino alla fase conclusiva della consegna.

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

132. La particolare distribuzione dimensionale delle imprese nel mercato postale (numero limitato di grandi operatori) giustifica, in base ai criteri di proporzionalità, la limitazione dell'onere informativo alle sole imprese che nei servizi postali realizzano un livello di fatturato annuo superiore a 50 milioni di euro pari a quello previsto per la qualificazione come grande impresa.⁴⁹

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

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

4.4 Potere di mercato di Amazon

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

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

⁴⁹ Definizione delle classi dimensionali delle imprese indicata nella raccomandazione CE/2003/361.

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

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

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

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

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