COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 8.11.2021
COM(2021) 675 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

sull'applicazione e sull'attuazione del regolamento (UE) 2018/644 relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi

1 INTRODUZIONE

Negli ultimi anni si è registrato un notevole incremento della domanda di servizi di consegna dei pacchi[1] a livello sia nazionale che transfrontaliero. Le possibilità di acquisto online senza frontiere hanno determinato un aumento del commercio elettronico transfrontaliero e spianato la strada a una crescita dinamica dei servizi di consegna dei pacchi. Come illustrato nell'ultima relazione del gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (ERGP), il volume dei pacchi nel periodo considerato 2018-2019 è cresciuto del 9,1 %, ossia di oltre 500 milioni di invii di pacchi[2]. La pandemia di COVID-19 ha ulteriormente accelerato tali sviluppi. Durante il confinamento i clienti hanno avuto accesso a una notevole varietà di prodotti dalle loro abitazioni e gli operatori di consegna hanno potuto continuare a operare nonostante le restrizioni imposte durante la pandemia, in particolare nei settori del trasporto e del trasporto merci. Oggi i consumatori si aspettano di avere accesso a un'ampia scelta di servizi di consegna dei pacchi, offerte competitive di tali servizi, in termini sia di qualità che livello delle tariffe, e trasparenza riguardo alle tariffe interne e transfrontaliere per i servizi di consegna dei pacchi. Inoltre i consumatori considerano sempre più gli aspetti legati alla qualità, quali punti di consegna flessibili e tempi di consegna brevi, come caratteristiche importanti della consegna transfrontaliera dei pacchi.

Il regolamento (UE) 2018/644 relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi[3] (di seguito il "regolamento") è stato adottato nel 2018 nel contesto della strategia per il mercato unico digitale dell'UE per far fronte al timore che il livello relativamente elevato delle tariffe applicabili ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi e la mancanza di trasparenza e di sorveglianza regolamentare di tali servizi e delle tariffe correlate costituissero un ostacolo alla fornitura transfrontaliera di servizi di consegna dei pacchi e al funzionamento del mercato interno.

Il regolamento si basa sulle norme stabilite nella direttiva 97/67/CE[4] (la "direttiva sui servizi postali") e le integra relativamente ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi. Contestualmente alla presente relazione la Commissione ha adottato una relazione sull'applicazione della direttiva sui servizi postali, basandosi sulla valutazione della direttiva e

---

1 Si noti che, a norma dell'articolo 2 del regolamento, per "pacco" si intende un invio postale contenente beni con o senza valore commerciale, diverso da un invio di corrispondenza, di peso massimo di 31,5 kg, e si definiscono "servizi di consegna dei pacchi" i servizi che includono la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione dei pacchi.

2 ERGP PL II (20) 23 Relazione sugli indicatori postali chiave.

3 Regolamento (UE) 2018/644, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi (GU L 112 del 2.5.2018, pag. 19).

4 Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, modificata dalla direttiva 2002/39/CE[4] e dalla direttiva 2008/6/CE (GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14).

individuando i possibili settori in cui il quadro dei servizi postali potrebbe dover essere allineato agli sviluppi tecnologici e di mercato e all'evoluzione delle esigenze degli utenti[5].

Il regolamento stabilisce obblighi che impongono agli operatori di indicare le loro tariffe per determinati servizi di consegna interni e transfrontalieri. Prevede anche una procedura mediante cui le autorità nazionali di regolamentazione devono individuare le tariffe per le consegne transfrontaliere di pacchi unitari che sono irragionevolmente elevate. Il regolamento conferisce inoltre a tutte le autorità di regolamentazione poteri coerenti per il controllo dei servizi di consegna dei pacchi. Infine conferma il diritto dei consumatori di essere informati sulle opzioni di consegna transfrontaliera, sugli oneri pagabili dai consumatori per la consegna transfrontaliera dei pacchi e sulle politiche di gestione dei reclami dei professionisti in linea con la direttiva sui diritti dei consumatori[6].

A norma dell'articolo 11 del regolamento, la Commissione è tenuta a presentare una relazione sull'applicazione e sull'attuazione del regolamento e a valutare, in particolare, il suo contributo al miglioramento dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, anche per quanto concerne l'accessibilità economica per le PMI e i privati, e il suo impatto sui livelli delle consegne transfrontaliere dei pacchi e sul commercio elettronico. Dovrebbe altresì esaminare la misura in cui le autorità nazionali di regolamentazione abbiano riscontrato difficoltà nell'applicazione del regolamento e i progressi fatti in altre iniziative finalizzate al completamento del mercato unico dei servizi di consegna dei pacchi.

La presente relazione illustra i principali risultati raggiunti e le maggiori sfide individuate finora in merito all'applicazione e all'attuazione e, in particolare, indica che tutte le autorità nazionali di regolamentazione hanno acquisito una conoscenza significativa degli operatori di consegna dei pacchi che sono attivi nel mercato dei servizi di consegna dei pacchi nonché dei nuovi modelli di impresa.

2 METODO E AMBITO DI APPLICAZIONE

La presente relazione riguarda i primi due anni di applicazione del regolamento. Si basa sui contributi dell'ERGP[7]. Le tariffe utilizzate nella relazione sono state comunicate dalle autorità nazionali di regolamentazione ogni anno tra il 2019 e il 2021. La Commissione ha inoltre svolto una consultazione mirata di cui sono stati destinatari gli operatori di consegna, i consumatori, i rivenditori al dettaglio e le parti sociali in seno al comitato per il dialogo sociale europeo sui servizi postali.

---

5 Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva sui servizi postali (direttiva 97/67/CE modificata dalle direttive 2002/39/CE e 2008/6/CE), COM(2021) 674.

6 Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 304 del 22.11.2011, pag. 64).

7 In particolare, ERGP PL II (20) 24 Relazione sulla valutazione dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi.

Il regolamento obbliga le autorità nazionali di regolamentazione a raccogliere informazioni specifiche, comprese le tariffe, presso i fornitori di servizi di consegna dei pacchi. Le tariffe che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento sono le tariffe interne e transfrontaliere intra-UE inserite nell'elenco pubblico per i 15 servizi di consegna dei pacchi comunemente utilizzati quali individuati nell'allegato del regolamento. Tali tariffe riguardano esclusivamente gli invii unitari senza alcuno sconto. Pertanto si applicano principalmente ai servizi di consegna dei pacchi acquistati da singoli consumatori o da rivenditori online di piccolissime dimensioni che non hanno negoziato le tariffe con gli operatori. I grandi mittenti, in particolare le piattaforme o i rivenditori online, godono in generale di tariffe scontate negoziate prevalentemente grazie a volumi elevati, ma anche allo svolgimento di alcune attività di presmistamento e trasporto da parte dei mittenti. Di conseguenza le tariffe inserite nell'elenco pubblico si applicano solo a una piccolissima parte del mercato globale dei servizi di consegna dei pacchi e possono rappresentare anche solo il 6 % del volume complessivo dei pacchi[8].

Eppure i singoli mittenti di invii di pacchi unitari sono particolarmente sensibili alle tariffe, che dovrebbero rimanere accessibili per loro. Questo aspetto è stato confermato dai consumatori che hanno risposto alla consultazione mirata. I rivenditori online di piccolissime dimensioni, che sono più propensi a utilizzare servizi di consegna dei pacchi a tariffa unitaria, spesso cercano le opzioni di consegna più convenienti quando sviluppano le loro attività di commercio elettronico. Possono pertanto trarre vantaggio da una maggiore trasparenza delle tariffe. Tariffe trasparenti per gli invii unitari fungono inoltre da punto di riferimento per i grandi rivenditori online nella negoziazione di tariffe scontate con i fornitori di servizi di consegna dei pacchi.

3 PANORAMICA DEL MERCATO DELLA CONSEGNA DEI PACCHI NELL'UE

Il mercato dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi è aperto alla concorrenza dagli anni '90, con vari fornitori che offrono servizi e prezzi diversi in funzione del peso, delle dimensioni e della destinazione, ma anche delle eventuali opzioni che offrono un valore aggiunto, quali la tracciatura e il tempo di instradamento.

Il mercato della consegna dei pacchi può essere a grandi linee segmentato in tre sottomercati: "da impresa a impresa" (B2B), "da impresa a consumatore" (B2C) e "da consumatore a qualsiasi altra parte" (C2X). Di questi, il segmento C2X costituisce solo una piccola parte del mercato: ad esempio si stima che il segmento C2X, che rappresenta i pacchi spediti a prezzi unitari di listino, sia inferiore al 7 % del mercato complessivo della consegna dei pacchi in Germania e inferiore al 3 % nei Paesi Bassi[9].

Il potenziale di crescita del mercato della consegna dei pacchi è strettamente correlato alla crescita del mercato al dettaglio online. Le vendite al dettaglio totali su internet in Europa

[8] Secondo l'International Post Corporation (IPC), nel 2019 il volume medio inviato dai singoli mittenti è stato pari al 5,8 %, quello inviato dalla pubblica amministrazione è stato pari al 10,5 % e quello inviato dalle imprese è stato pari all'83,7 %.

[9] ERGP PL II (20) 24 Relazione sulla valutazione dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi.

hanno raggiunto i 424 miliardi di EUR nel 2019, con una crescita del 15 % l'anno dal 2014. La consegna transfrontaliera rappresenta quasi il 24 % delle vendite totali online in Europa[10]. Il mercato europeo della consegna dei pacchi è quindi cresciuto considerevolmente negli ultimi due anni e nel 2019 ha superato i 70 miliardi di EUR di fatturato[11]. La tecnologia per la tracciatura della corrispondenza e dei pacchi e un servizio di consegna più sicuro e affidabile hanno migliorato e rafforzato la fiducia del consumatore.

La crisi COVID-19 ha impresso una notevole accelerazione al già crescente commercio elettronico e, di conseguenza, ai servizi di consegna dei pacchi. A livello globale la crescita media dei volumi dei pacchi nel secondo trimestre del 2020, durante il confinamento dovuto alla COVID-19, è stata pari al 43 %[12]. Questa tendenza è proseguita per tutto il resto dell'anno[13].

La prima revisione a breve termine del regolamento sui blocchi geografici[14], adottata il 30 novembre 2020, ha concluso che alcuni rivenditori online continuano a essere restii a offrire opzioni di consegna transfrontaliere. Anche se il regolamento sui blocchi geografici non obbliga i professionisti a effettuare consegne transfrontaliere qualora ciò non sia previsto nel contratto, il processo di acquisto può essere ostacolato nelle ultime fasi perché i consumatori sono informati solo in quel momento che il rivenditore online non effettua la consegna nel loro paese di residenza. Un esercizio di acquisti simulati ("mystery-shopping") citato nella relazione sul regolamento sui blocchi geografici, che ha esaminato vari aspetti degli acquisti online (non limitati alla consegna transfrontaliera dei pacchi), ha rivelato che solo un tentativo su tre di acquisto transfrontaliero ha avuto successo.

Tali problemi possono frustrare le aspettative dei consumatori che vorrebbero che i prodotti offerti online fossero accessibili in tutto il mercato unico dell'UE. Al tempo stesso, i professionisti online incontrano ancora ostacoli amministrativi (come i requisiti di registrazione dell'IVA) e non hanno ben chiari i requisiti di tutela dei consumatori che si applicano alle vendite transfrontaliere[15]. Questi problemi dissuadono i rivenditori online dall'impegnarsi più attivamente a livello transfrontaliero.

I fornitori di servizi di consegna dei pacchi attivi nel mercato comprendono gli operatori postali nazionali, i corrieri espresso e gli operatori logistici internazionali, gli operatori con una presenza prevalentemente nazionale e i broker di spedizione pacchi (ossia gli intermediari

---

10 https://ecommercenews.eu/24-of-ecommerce-in-europe-is-cross-border/.

11 Apex Insight, "European Parcels Market Insight Report 2020".

12 IPC, "Global Postal Industry report 2020" (2020), pag. 9.

13 Ad es., http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/connecting-businesses-and-consumers-during-covid-19-trade-in-parcels-d18de131/; inoltre 22 autorità nazionali di regolamentazione europee hanno riferito un aumento dei volumi dei pacchi ad agosto (rispetto a 15 in aprile); cfr. la relazione del gruppo dei regolatori europei per i servizi postali sulle conseguenze della COVID-19 sul settore postale.

14 COM(2020) 766 final.

15 Essi costituiscono rispettivamente il secondo e il terzo ostacolo più importante per i rivenditori al dettaglio (dopo il recupero dei crediti) e interessano ancora un'ampia percentuale di imprese (il 60 % delle imprese menziona le procedure IVA come ostacolo alle vendite transfrontaliere), documento di lavoro dei servizi della Commissione "Viaggio d'affari nel mercato unico: barriere e ostacoli pratici", SWD (2020) 54 final.

tra clienti e operatori che aggregano le domande di servizi di consegna dei pacchi da parte dei clienti). Benché nei loro rispettivi paesi gli operatori postali del servizio universale nazionale detengano in genere quote di mercato molto elevate sul mercato della corrispondenza[16], nel periodo 2015-2019 hanno detenuto solo una quota media del mercato dei pacchi pari a circa il 33 % in termini di volume e al 27 % in termini di ricavi[17]. I corrieri espresso e gli operatori logistici internazionali sono gli attori più importanti nei vari segmenti del mercato, che in alcuni Stati membri (Germania, Spagna, Francia, Italia e Austria) ha inoltre assistito all'ingresso di piattaforme internazionali di vendita al dettaglio online nel mercato della consegna dei pacchi. Oltre agli operatori storici con un'impronta nazionale, quindi, un sempre maggior numero di attori attivi in questo settore ha una struttura logistica multinazionale/internazionale.

Il mercato della consegna dei pacchi è caratterizzato da un processo costante di innovazione e digitalizzazione. La tecnologia ha contribuito a fornire servizi di consegna dei pacchi migliori, più economici e più affidabili. Gli operatori hanno continuato a investire nel miglioramento dei loro sistemi di informazione, sia per fornire migliori informazioni sulla consegna ai loro clienti (ad esempio utilizzando soluzioni innovative per la tracciatura dei pacchi) sia per aumentare la loro efficacia operativa. Recentemente molti vettori hanno utilizzato bici da trasporto per la consegna "nell'ultimo miglio", e veicoli elettrici per ridurre l'impronta ambientale e hanno aumentato l'uso di punti di ritiro e armadietti per i pacchi al fine di agevolare ulteriormente gli acquirenti online.

4 RISULTATI PRINCIPALI DELL'APPLICAZIONE E DELL'ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO

4.1 Sorveglianza regolamentare

Conformemente ai requisiti stabiliti nel regolamento, i **fornitori di servizi di consegna dei pacchi** (con più di 50 dipendenti o stabiliti in più di uno Stato membro) hanno trasmesso all'autorità nazionale di regolamentazione dello Stato membro in cui sono stabiliti informazioni fondamentali sulle loro attività, riguardanti fra l'altro il fatturato, i volumi e l'organico. Tuttavia, secondo nove dei tredici rappresentanti sindacali che hanno partecipato alla consultazione, la comunicazione di tali informazioni non aveva rafforzato la trasparenza riguardo al numero di persone impiegate dagli operatori di consegna dei pacchi e a parere di undici di loro non aveva rafforzato la trasmissione delle informazioni e la trasparenza per quanto riguarda la situazione occupazionale dei lavoratori nel settore della consegna dei pacchi. L'ERGP ha riferito che diverse autorità nazionali di regolamentazione avevano avuto difficoltà a raccogliere dati relativi all'occupazione e a fornire la necessaria granularità delle

[16] Paragrafo 3.2 del documento di lavoro SWD(2021) 309 che accompagna la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva sui servizi postali (direttiva 97/67/CE modificata dalle direttive 2002/39/CE e 2008/6/CE), COM(2021) 674.

[17] Relazione dell'ERGP sugli indicatori chiave per il monitoraggio del mercato postale europeo, 2020.

informazioni sull'occupazione. Ha inoltre indicato che, nel 2020, 15 autorità nazionali di regolamentazione avevano deciso di non pubblicare i dati raccolti[18].

I fornitori che operano attraverso le frontiere hanno trasmesso anche il loro elenco pubblico delle tariffe per i 15 servizi di consegna dei pacchi comunemente utilizzati. Gli obblighi di comunicazione hanno complessivamente portato a un processo di raccolta delle informazioni e dei dati più coerente e dettagliato negli Stati membri, anche se si sono potute riscontrare alcune disparità nel livello di precisione dei dati trasmessi.

Le **autorità nazionali di regolamentazione** hanno trasmesso una volta all'anno alla Commissione l'elenco pubblico delle tariffe per i 15 servizi di consegna dei pacchi comunemente utilizzati. Il termine per la trasmissione delle tariffe è stato rispettato da tutte le autorità di regolamentazione nella maggior parte dei casi. Le autorità nazionali di regolamentazione erano inoltre tenute a individuare e a valutare le tariffe ritenute irragionevolmente elevate e a trasmettere tali valutazioni alla Commissione. La suddetta valutazione riguarda tuttavia solo le tariffe per i servizi ai quali si applica un obbligo di servizio universale, poiché solo tali servizi devono essere a prezzi ragionevoli e correlati ai costi in linea con la direttiva sui servizi postali. Nei suoi orientamenti del 2018 la Commissione raccomanda alle autorità nazionali di regolamentazione di esaminare il 25 % delle tariffe più elevate nella graduatoria quando applicano un meccanismo di filtro preliminare alla valutazione, ossia un sistema impiegato nell'ambito della procedura di valutazione per classificare le tariffe transfrontaliere per i 15 servizi di consegna dei pacchi comunemente utilizzati. L'ERGP ha recentemente raccomandato alla Commissione[19] che, a partire dall'esercizio 2022, le autorità nazionali di regolamentazione riducano la valutazione al 20 % delle tariffe più elevate.

Nel 2020 le autorità nazionali di regolamentazione hanno presentato alla Commissione 20 relazioni di valutazione, lo stesso numero del 2019. Nei sei paesi in cui sono state osservate tariffe potenzialmente elevate nel 2020, l'intervento delle autorità nazionali di regolamentazione ha determinato una riduzione dei prezzi in due Stati membri nel 2021.

La **Commissione** ha pubblicato le versioni non riservate delle suddette relazioni di valutazione[20]. Il 20 settembre 2018 ha anche adottato un regolamento di esecuzione[21] che definisce i moduli per la trasmissione delle informazioni da parte dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi. Inoltre il 12 dicembre 2018 ha pubblicato orientamenti per le autorità nazionali di regolamentazione sulla trasparenza e sulla valutazione delle tariffe per le

18 ERGP PL II (20) 24 Relazione sulla valutazione dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi.

19 Il 29 aprile 2021 l'ERGP ha pubblicato l'ERGP PL (21) 4 riguardante una possibile riduzione della percentuale del meccanismo di filtro preliminare alla valutazione.

20 https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/parcel-delivery/assessment-cross-border-single-piece-parcel-tariffs_it.

21 Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1263 della Commissione, del 20 settembre 2018, che definisce i moduli per la trasmissione delle informazioni da parte dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi a norma del regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio, C/2018/6007.

consegne transfrontaliere di pacchi[22]. La normazione è l'obiettivo di entrambi gli atti, che intendono anche garantire la coerenza delle valutazioni delle tariffe e della comunicazione delle informazioni riducendo al contempo l'onere amministrativo gravante sulle autorità nazionali di regolamentazione e sui fornitori di servizi di consegna di pacchi.

Il regolamento impone agli **Stati membri** di adottare norme sulle sanzioni, che si applicano ai fornitori che non rispettano il regolamento. Tutte le autorità nazionali di regolamentazione sono dotate di poteri sanzionatori in virtù della normativa nazionale. Finora nessuna delle autorità nazionali di regolamentazione ha imposto sanzioni per presunte violazioni del regolamento.

Nel complesso gli obblighi previsti dal regolamento sono stati rispettati dai fornitori di servizi di consegna dei pacchi, dalle autorità nazionali di regolamentazione e dagli Stati membri. In alcuni casi le autorità nazionali di regolamentazione hanno presentato in ritardo le relazioni di valutazione delle tariffe alla Commissione, che monitorerà la misura in cui i ritardi persisteranno nei prossimi periodi di riferimento e i motivi degli stessi.

Conseguenze amministrative e difficoltà per le autorità nazionali di regolamentazione

Per quanto riguarda la **raccolta e la trasmissione di informazioni** da parte dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi, alcune autorità di regolamentazione hanno segnalato problemi, scarsamente rilevanti ma numerosi, incontrati dai fornitori di servizi di consegna dei pacchi riguardanti, ad esempio, interpretazioni divergenti di termini specifici[23] (affiliati, subappaltatori) o connessi a taluni dati[24] (fatturato, volumi, occupazione). Tuttavia nel 2020 tali difficoltà sono state segnalate da un minor numero di autorità nazionali di regolamentazione rispetto al 2019, dato che potrebbe suggerire una curva di apprendimento.

Per quanto riguarda la **raccolta e la trasmissione delle tariffe** da parte dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi alle autorità nazionali di regolamentazione, che a loro volta trasmettono le tariffe alla Commissione, le principali difficoltà segnalate erano collegate alle difficoltà tecniche con l'applicazione per i pacchi (uno strumento di raccolta dei dati basato sul web) utilizzata per trasmettere le tariffe. Tali difficoltà sono state risolte. Alcune autorità nazionali di regolamentazione hanno ricevuto le tariffe dai fornitori di servizi di consegna dei pacchi con qualche ritardo e pertanto hanno avuto difficoltà a verificarle e a rispettare il termine per trasmetterle alla Commissione.

Per quanto riguarda le tariffe per i 15 servizi di consegna dei pacchi comunemente utilizzati, i problemi con le definizioni e le difficoltà nel trovare la giusta categoria tariffaria derivano spesso dal fatto che il regolamento si basa sulla categorizzazione del peso utilizzata dai fornitori del servizio universale designati. Altri fornitori di servizi di consegna dei pacchi

---

22 Comunicazione della Commissione riguardante gli orientamenti alle autorità nazionali di regolamentazione sulla trasparenza e sulla valutazione delle tariffe per le consegne transfrontaliere di pacchi a norma del regolamento (UE) 2018/644 e del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1263 della Commissione, COM (2018) 838 final.

23 Quindici autorità nazionali di regolamentazione nel 2019 e nove nel 2020.

24 Sette autorità nazionali di regolamentazione nel 2019 e cinque nel 2020.

(spesso fornitori di servizi espressi) potrebbero invece basare le loro tariffe su criteri differenti, ad esempio la dimensione anziché il peso. Per alcuni fornitori è stato pertanto complicato far rientrare i loro servizi in una delle 15 categorie. Questo ha reso difficile effettuare un confronto vero e proprio delle tariffe. È stata riscontrata qualche incongruenza anche nelle ripartizioni dei prodotti, laddove alcuni fornitori indicano in categorie differenti gli stessi dati relativi ai pacchi. Alcuni fornitori del servizio universale segnalano che non sono disponibili servizi di tracciatura dei pacchi oltre ai pacchi ordinari non tracciati del servizio universale.

Il numero di fornitori di servizi di consegna dei pacchi che trasmette le tariffe alla propria autorità nazionale di regolamentazione varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro, a prescindere dalle dimensioni dello Stato membro. Il numero di fornitori che offrono servizi di consegna interna e transfrontaliera per un pacco da 1 kg con servizio di tracciatura vanno dai 4 ai 18 a seconda dello Stato membro. Ciò può indicare l'esistenza di livelli diversi di concentrazione del mercato nell'UE o di alcune difficoltà per le autorità di regolamentazione di far applicare gli obblighi di comunicazione delle informazioni nei confronti degli operatori.

Per quanto riguarda la **valutazione di tariffe che potrebbero essere irragionevolmente elevate** da parte delle autorità nazionali di regolamentazione, le principali difficoltà da esse segnalate riguardavano generalmente questioni di disponibilità e comparabilità dei dati. L'esperienza ha dimostrato che taluni elementi di cui le autorità di regolamentazione devono tenere conto nella valutazione, in particolare i volumi tra lo Stato membro di origine e quello di consegna, i costi di trasporto e di movimentazione specifici, altri costi pertinenti e la qualità del servizio, sono stati più utilizzati di altri (ad esempio il probabile impatto sui singoli utenti e sulle piccole e medie imprese) nello svolgimento delle valutazioni delle tariffe.

L'ERGP ha valutato anche le **conseguenze amministrative** per le autorità nazionali di regolamentazione nella loro applicazione del regolamento[25].

Il numero medio di ore di lavoro impiegate per le operazioni di raccolta e trattamento delle informazioni previste dal regolamento è stato di 108 nel 2020 rispetto alle 168 del 2019 (-35 %). Il numero medio di ore di lavoro impiegate per la raccolta e la trasmissione delle tariffe è stato di 95 nel 2020 rispetto alle 159 del 2019 (-40 %). Il numero di ore di lavoro impiegate varia comunque piuttosto considerevolmente tra le autorità nazionali di regolamentazione. Per lo svolgimento della valutazione delle tariffe, la media di ore di lavoro impiegate è stata di 135 nel 2020 rispetto alle 182 del 2019 (-26 %).

Le questioni sopraindicate sembrano essere principalmente collegate al periodo di applicazione iniziale e non suggeriscono l'esistenza di problemi significativi nella raccolta dei dati e nella sorveglianza regolamentare. La Commissione monitorerà l'eventuale persistenza di determinati problemi e valuterà come garantire una migliore comparabilità dei dati, ad esempio tramite orientamenti per gli operatori e le autorità di regolamentazione.

[25] ERGP PL II (20) 24 Relazione sulla valutazione dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi.

Le difficoltà tecniche incontrate nella trasmissione dei dati destinati a essere pubblicati nell'applicazione per i pacchi basata sul web dovranno essere costantemente monitorate.

4.2 Trasparenza delle tariffe transfrontaliere

Per aumentare la trasparenza delle tariffe transfrontaliere, nel 2019 la Commissione ha istituito uno strumento di trasparenza basato sul web. Questo strumento riporta l'elenco pubblico delle tariffe interne e transfrontaliere di 15 servizi di consegna dei pacchi comunemente utilizzati per gli invii unitari in tutti gli Stati membri[26]. In linea di principio esse sono pertinenti solo per i consumatori o per i rivenditori online di piccolissime (micro) dimensioni che non beneficiano di tariffe scontate.

Nel 2021 la Commissione ha pubblicato 40 440 tariffe applicate da 281 fornitori di servizi di consegna dei pacchi, segnando un calo rispetto alle 52 276 tariffe applicate da 386 fornitori di servizi di consegna dei pacchi nel 2019. La riduzione del numero dei fornitori e delle tariffe non sembra riflettere una vera tendenza verso un certo consolidamento del mercato; sembra piuttosto essere il risultato di una rivalutazione o ridefinizione della portata dei propri obblighi di comunicazione delle informazioni da parte delle autorità nazionali di regolamentazione dopo la loro esperienza iniziale del 2019, poiché in certi paesi le controllate operanti nello stesso paese stavano duplicando i dati relativi ai prezzi.

Stando al numero di visite, il livello di consapevolezza dell'esistenza dello strumento di trasparenza basato sul web sembra piuttosto basso. Nel 2019 la media mensile delle visite è stata pari a 333, mentre nel 2020 è stata di 814. Alcune autorità nazionali di regolamentazione sono state più proattive di altre nel divulgare il link allo strumento, come si può osservare dal profilo degli utenti, da cui emerge che la maggior parte dei visitatori della pagina proveniva da Italia (40 %), Ungheria (16 %), Belgio (8 %) e Croazia (7 %). La Commissione e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero impegnarsi per promuovere e migliorare la facilità di utilizzo di questo strumento di trasparenza.

I rispondenti alla consultazione mirata della Commissione sulla consegna transfrontaliera dei pacchi confermano che i rivenditori online e i consumatori conoscono a malapena l'esistenza di tale strumento. Pur essendone maggiormente al corrente, i fornitori di servizi di consegna dei pacchi rilevano che sui loro siti internet, nonché su altri siti web di confronto dei prezzi, sono disponibili informazioni più pertinenti.

Le autorità nazionali di regolamentazione evidenziano un'altra serie di lacune nello strumento di trasparenza basato sul web della Commissione, mettendone in dubbio l'efficacia nel suo formato attuale[27]. La banca dati del sito web, ad esempio, è aggiornata solo una volta l'anno, mentre le tariffe possono cambiare nel corso di tutto l'anno. Le autorità nazionali di regolamentazione indicano altresì che le tariffe potrebbero non rappresentare i servizi più comuni utilizzati dai privati e dai rivenditori online. Inoltre alcuni fornitori di servizi di consegna dei pacchi basano le tariffe sulla dimensione di un pacco e non sul suo peso (che è

26 https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/parcel-delivery/public-tariffs-cross-border_it.

27 ERGP PL II (20) 24 Relazione sulla valutazione dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi.

uno dei criteri di ricerca utilizzati sullo strumento basato sul web). Per i clienti finali è poi indispensabile conoscere altre caratteristiche del prodotto per compiere una scelta informata, ad esempio i tempi di consegna e le condizioni di assicurazione. Non sono state comunicate informazioni su questi aspetti.

In linea con il regolamento, le tariffe disponibili sul sito web della Commissione non comprendono l'IVA. Un fornitore di servizi di consegna dei pacchi che non è un fornitore del servizio universale è soggetto all'IVA, mentre un fornitore del servizio universale non lo è. Di conseguenza lo strumento di confronto rende difficile per i consumatori confrontare il prezzo effettivo che pagherebbero per un servizio di consegna dei pacchi. Questo ne pregiudica l'efficacia e la facilità di utilizzo.

Un calcolatore dei prezzi più dinamico, ad esempio che indichi regolarmente tariffe aggiornate, o che permetta agli utenti di inserire più opzioni per la ricerca del servizio desiderato, potrebbe essere un'alternativa migliore rispetto all'attuale strumento basato sul web della Commissione. Le autorità nazionali di regolamentazione stanno tuttavia avvertendo che tale approccio potrebbe rischiare di imporre un considerevole onere amministrativo sia sulle autorità di regolamentazione che sui fornitori di servizi di consegna dei pacchi e sostengono che i fornitori commerciali potrebbero essere più adatti a fornire un servizio simile, che è già disponibile in alcuni Stati membri.

Conformemente al regolamento, lo strumento basato sul web della Commissione deve avere carattere neutrale e non commerciale. Gli sconti tra i rivenditori online e gli operatori di consegna dei pacchi sono il risultato di negoziati fra le due parti. Inserirli nel sito web della Commissione non sarebbe informativo perché essi non rifletterebbero le specifiche condizioni applicabili a tutti i rivenditori online. Inoltre tali sconti sono dati aziendali sensibili che non sono disponibili al pubblico.

Benché sia ancora presto per valutare appieno il funzionamento dello strumento di trasparenza delle tariffe basato sul web della Commissione, sembra che la trasparenza sulle tariffe per la consegna transfrontaliera di pacchi unitari sia maggiore oggi rispetto alla situazione antecedente all'adozione del regolamento. Per far fronte allo scarso utilizzo dello strumento di trasparenza, la Commissione valuterà come potrebbe essere migliorato al fine di garantire una maggiore comparabilità delle tariffe, affrontando specialmente il diverso trattamento dell'IVA. Provvederà inoltre a una migliore promozione presso il pubblico in generale, dimostrandone in particolare la complementarità con altri strumenti di confronto dei prezzi attualmente disponibili.

Accessibilità economica per le PMI e i privati

Una maggiore trasparenza delle tariffe dovrebbe contribuire al miglioramento e all'accessibilità economica dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, in particolare per gli utenti dei servizi non negoziati di consegna dei pacchi unitari.

È stata svolta un'analisi delle tariffe per i pacchi ordinari da 1 kg e 2 kg con servizio di tracciatura, le categorie più comuni in termini di numero di offerte di prezzo sullo strumento di trasparenza[28]. L'analisi, riguardante l'evoluzione nei primi tre anni di raccolta dei dati, fornisce alcuni dati contrastanti in merito all'evoluzione e al livello delle tariffe dei servizi offerti dai fornitori del servizio universale e dai fornitori di servizi non universali [29].

In generale, in termini nominali nel periodo 2019-2021 le tariffe medie per la consegna transfrontaliera di questi due pacchi[30] da parte dei **fornitori del servizio universale** sono rimaste ampiamente stabili, con l'eccezione della Finlandia, che ha assistito a una notevole diminuzione delle tariffe transfrontaliere, e dell'Ungheria, in cui esse hanno subito un aumento sostanziale. Nello stesso periodo in molti Stati membri si sono registrati anche aumenti importanti delle tariffe per la consegna nazionale degli stessi pacchi, con aumenti superiori al 12 % in otto Stati membri.

Il rapporto tra le tariffe medie transfrontaliere e interne applicate dai fornitori del servizio universale nel 2021 va da circa 2 (in Spagna, in Francia, a Malta, nei Paesi Bassi e in Svezia per entrambi i pacchi) a circa 9 (in Romania per il pacco da 2 kg con servizio di tracciatura). Questo indica che, in media, le tariffe transfrontaliere sono da due a nove volte più costose rispetto a quelle interne. Il rapporto non ha subito grandi variazioni nei tre anni oggetto dell'analisi.

Le tariffe medie transfrontaliere delle stesse categorie di pacchi consegnati da **fornitori di servizi non universali** evidenziano un aumento percentuale della tariffa più accentuato nel periodo 2019-2021. Tuttavia in molti casi l'aumento delle tariffe interne è addirittura più marcato. Il rapporto tra le tariffe medie transfrontaliere e interne applicate dai fornitori di servizi non universali nel 2021 va da circa 2 (in Francia, in Italia, in Lussemburgo, nei Paesi Bassi e in Finlandia per i pacchi da 1 kg con servizio di tracciatura) a circa 30 (a Malta per il pacco da 2 kg con servizio di tracciatura).

Le tariffe medie transfrontaliere applicate dai fornitori di servizi non universali sono in genere più elevate rispetto a quelle del servizio universale applicate dai fornitori del servizio universale. Da un confronto delle tariffe applicate dai fornitori del servizio universale e dai fornitori di servizi non universali nel 2019 emerge inoltre che le tariffe del servizio universale applicate dai fornitori del servizio universale per l'invio transfrontaliero di un pacco da 1 kg con servizio di tracciatura sono più vicine al livello inferiore delle tariffe applicate per tale servizio che alla tariffa più elevata[31].

Il prezzo non è comunque l'unico fattore che rende accessibile economicamente (o meno) la consegna di un pacco per l'utente finale. Anche la qualità dei servizi, come i tempi di consegna o il punto di consegna, svolge un ruolo importante. Nel complesso i livelli dei

---

28 Questi prodotti sono stati scelti anche per il loro ampio utilizzo fra i consumatori. Si stima che l'86 % degli articoli acquistati online in un altro paese pesasse meno di 2 kg.

29 Per i dati dettagliati e la metodologia utilizzata, cfr. l'allegato 1 della presente relazione.

30 Cfr. anche l'allegato 1, tabelle con l'evoluzione delle tariffe unitarie.

31 ERGP PL II (20) 23 Relazione sugli indicatori postali chiave.

servizi negli ultimi anni sono migliorati, ad esempio in termini di consegna più rapida, sistemi digitali di tracciatura che informano il destinatario riguardo al luogo in cui si trova il pacco o una più ampia disponibilità di punti di consegna alternativi quali stazioni o negozi dotati di armadietti. In un contesto di prezzi stabili o in leggero aumento, i servizi di consegna dei pacchi dimostrano ora un livello di qualità più elevato, o comprendono servizi di consegna gratuiti.

Nel 2019 solo un numero ridotto degli Stati membri in cui i pacchi del servizio universale si collocavano nel livello superiore delle tariffe transfrontaliere ha concluso nella propria valutazione che tali tariffe erano irragionevolmente elevate (quattro Stati membri) o potenzialmente irragionevolmente elevate (uno Stato membro). Nel tenere conto di una serie di elementi oggettivi, ad esempio qualsiasi altra tariffa pertinente per un servizio analogo di consegna dei pacchi, i volumi dei flussi commerciali o i costi di trasporto e di movimentazione specifici o qualunque altro costo pertinente, le suddette autorità di regolamentazione hanno concluso che esisteva una differenza considerevole tra le tariffe e i costi sottostanti. In generale le tariffe che sono state individuate come irragionevolmente elevate nel 2019 sono state individuate come tali anche nel 2020. Il regolamento non prevede alcun obbligo per le autorità nazionali di regolamentazione di adottare misure per correggere tale situazione.

La direttiva sui servizi postali offre solo un quadro generale per valutare l'accessibilità e la correlazione ai costi delle tariffe dei servizi postali universali. Secondo l'ERGP[32], numerose autorità nazionali di regolamentazione confermano l'accessibilità di tali tariffe per i consumatori e le piccole e medie imprese. Ciò è dovuto fra l'altro al fatto che fornitori di servizi di consegna alternativi offrivano servizi analoghi a prezzi inferiori o che le tariffe riguardavano prodotti non comunemente utilizzati.

In risposta alla consultazione della Commissione i portatori di interessi hanno espresso opinioni contrastanti sull'eventuale accessibilità delle tariffe per i servizi di consegna dei pacchi. I clienti finali e le associazioni di rivenditori hanno dichiarato che negli ultimi due anni non si sono registrati cambiamenti nell'accessibilità delle tariffe. Una maggioranza di fornitori di servizi di consegna dei pacchi, compresi i fornitori del servizio universale, ha invece una visione più positiva e ritiene che l'accessibilità economica dei servizi di consegna dei pacchi sia migliorata. Dalla valutazione generale delle risposte alla consultazione emerge che in generale le tariffe sono accessibili.

La Commissione continuerà a monitorare le tariffe applicate dagli operatori di consegna del servizio postale nonché il loro sviluppo e la loro accessibilità per gli utenti, tenendo conto anche delle notevoli variazioni generali di volume negli ultimi anni.

[32] ERGP PL II (20) 24 Relazione sulla valutazione dei servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi.

Impatto sui livelli delle consegne transfrontaliere dei pacchi e sul commercio elettronico, inclusi i dati sulle spese di consegna

Il regolamento, con il suo ambito di applicazione limitato e obiettivi mirati, non contiene disposizioni in grado di influenzare direttamente i livelli delle consegne transfrontaliere dei pacchi in un contesto di commercio elettronico.

La maggiore trasparenza delle tariffe transfrontaliere potrebbe contribuire alla nascita di nuovi piccoli rivenditori online nonché agevolare i rivenditori tradizionali già esistenti che decidono di vendere i loro prodotti online individuando le opzioni di consegna migliori tra i 15 servizi di consegna dei pacchi comunemente utilizzati. Questi ultimi comprendono anche i tanti piccoli rivenditori tradizionali che sono stati costretti a trovare soluzioni alternative per vendere i loro prodotti nel contesto della pandemia di COVID-19, in particolare durante i periodi di confinamento.

Di fatto, per quanto riguarda le spese di consegna nel contesto del commercio elettronico, occorre effettuare una distinzione tra le tariffe che i fornitori di servizi di consegna dei pacchi applicano ai rivenditori online e gli importi che i rivenditori online applicano per la consegna ai loro clienti finali. Sebbene il regolamento punti a rendere talune tariffe applicate dai fornitori di servizi di consegna dei pacchi più accessibili per i privati tramite una maggiore trasparenza, le tariffe negoziate dal rivenditore possono essere notevolmente differenti. L'importo in conclusione pagato dal cliente finale in un'operazione dipenderà in ampia misura dalla strategia commerciale del rivenditore. Un rivenditore online potrebbe di fatto decidere di offrire la spedizione gratuita assorbendo (completamente o in parte) i costi di consegna o integrando (completamente o in parte) i costi di consegna nel prezzo del prodotto. Lo stesso può succedere con altri costi connessi alla vendita online dei prodotti, ad esempio i costi di imballaggio. Pertanto non è possibile estrapolare dal prezzo totale pagato dal cliente finale le spese di consegna effettive. Questo rende difficile valutare l'eventuale impatto del regolamento sui costi di consegna che i clienti finali pagano per i prodotti acquistati online. Può tuttavia valere la pena di esaminare come sono fissate le tariffe per le consegne dei pacchi in un contesto di commercio elettronico.

4.3 Informazioni ai consumatori

Il regolamento specifica che, per i contratti che rientrano nell'ambito di applicazione della **direttiva sui diritti dei consumatori**[33], già in fase precontrattuale i professionisti devono fornire ai consumatori informazioni sulle opzioni di consegna transfrontaliera, sugli oneri pagabili dai consumatori e sulle politiche di gestione dei reclami del professionista. La recente revisione del quadro normativo dell'UE sui diritti dei consumatori ha dato luogo alle nuove iniziative elencate di seguito che sono pertinenti per la consegna dei pacchi:

[33] Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 304 del 22.11.2011, pag. 64).

- la **direttiva per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'UE relative alla protezione dei consumatori**[34] impone al mercato online di indicare espressamente il modo in cui gli obblighi relativi al contratto sono ripartiti tra il terzo che offre i beni e il fornitore del mercato online (ad esempio segnalando anche quale professionista – il terzo o il mercato online – è responsabile della consegna del pacco e del trattamento dei resi e a chi può rivolgersi il consumatore in caso di problemi);

- la **direttiva relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori**[35] permetterà inoltre agli enti legittimati di intentare azioni collettive sia per porre fine alle violazioni dei diritti del consumatore che per ottenere il risarcimento. Va rilevato che, sebbene la direttiva (UE) 2020/1828 relativa alle azioni rappresentative, applicabile dal 2023, non indichi il regolamento (UE) 2018/644 fra gli atti giuridici elencati nel proprio allegato I, gli Stati membri rimangono competenti a rendere applicabili le disposizioni della direttiva (UE) 2020/1828 a settori aggiuntivi rispetto a quelli indicati nell'allegato I[36].

5 PROGRESSI DI ALTRE INIZIATIVE FINALIZZATE AL COMPLETAMENTO DEL MERCATO UNICO DEI SERVIZI DI CONSEGNA DEI PACCHI

Il regolamento impone che siano valutati i progressi fatti anche riguardo ad altre iniziative pertinenti per la consegna transfrontaliera dei pacchi. La sezione riportata di seguito illustra gli ultimi sviluppi riguardanti la consegna transfrontaliera dei pacchi.

Digitalizzazione e commercio elettronico

Porre termine agli ostacoli ingiustificati al commercio elettronico transfrontaliero, migliorare i servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, proteggere i diritti dei clienti online e promuovere l'accesso transfrontaliero ai contenuti online sono pietre angolari della strategia per il mercato unico digitale. Il 3 dicembre 2018 è entrato in vigore un nuovo quadro normativo sui blocchi geografici[37].

Benché non disciplini la consegna transfrontaliera dei pacchi, il regolamento sui blocchi geografici di cui sopra serve in particolare per affrontare e contrastare la discriminazione dei

---

34 Direttiva (UE) 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori.

35 Direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2020, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE.

36 Considerando 18 della direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2020, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE.

37 Il 30 novembre 2020 la Commissione ha pubblicato una relazione in cui è stato evidenziato che dai primi mesi di attuazione da parte degli organismi nazionali designati per l'applicazione e l'assistenza è emerso che, quando si tratta di controversie e problemi, i consumatori hanno spesso maggiori aspettative sui diritti e i doveri in gioco.

clienti e delle imprese in base alla nazionalità, al luogo di residenza o al luogo di stabilimento quando acquistano beni o servizi online nell'UE. Il 30 novembre 2020 la Commissione ha pubblicato la prima relazione sul regolamento sui blocchi geografici, da cui è emerso che i consumatori hanno spesso aspettative elevate riguardo alla consegna transfrontaliera nel mercato interno, che sono frustrate dal rifiuto della consegna transfrontaliera o dall'assenza di opzioni di consegna per alcuni paesi, anche da parte dei professionisti multinazionali. La relazione ha concluso che spesso il processo di acquisto è interrotto nelle ultime fasi perché il professionista non effettua la consegna nel paese dell'acquirente. Solo un tentativo su tre di acquisto transfrontaliero ha avuto successo durante il recente esercizio di "mystery-shopping"[38]. Ciò è dovuto principalmente al persistere di limitazioni nella consegna degli acquisti transfrontalieri. Tali restrizioni riguardano più del 50 % dei tentativi di acquisto, anche presso professionisti multinazionali che offrono diverse versioni nazionali dei loro siti web.

Per tali motivi la Commissione ha concluso, fra l'altro, che continuerà a monitorare l'evoluzione degli elementi che incidono sull'impegno attivo dei professionisti a livello transfrontaliero, riguardo anche alla consegna transfrontaliera e/o alla disponibilità di servizi di consegna innovativi per i consumatori[39].

Sviluppo delle norme

L'ultima richiesta di normazione della Commissione è stata adottata nel 2016[40] e completata nel 2020. Diverse norme sviluppate da allora mirano a **migliorare le operazioni di consegna dei pacchi**[41]:

- una norma per quantificare i **reclami** relativi a pacchi danneggiati, smarriti o consegnati in ritardo. La norma pone l'accento sul commercio elettronico affrontando il problema con più operatori per una spedizione nonché sul ruolo del destinatario in relazione alla persona che ha pagato per il servizio;

- normazione delle **scatole per pacchi** con funzioni digitali. Queste scatole per pacchi destinate al consumo interno migliorano la facilità di utilizzo del commercio elettronico;

- interfacce per i **pacchi transfrontalieri**. Questo strumento contribuisce al commercio elettronico specificando lo scambio di informazioni tra il commerciante elettronico e il primo operatore logistico. Riguarda sia l'etichetta fisica che gli scambi elettronici;

---

38 Ipsos et al. (2020).

39 https://ec.europa.eu/digital-single-market/it/news/commission-publishes-its-short-term-review-geo-blocking-regulation.

40 Il mandato M/548 è stato adottato dalla Commissione nell'agosto 2016, C (2016) 4876 final dell'1.8.2016.

41 Decisione di esecuzione (UE) 2021/1827 della Commissione, del 18 ottobre 2021, relativa alle norme per i servizi postali e il miglioramento della qualità del servizio a sostegno della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 369 del 19.10.2021, pag. 16) https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1827/oj.

- normazione dei requisiti per i **dati elettronici anticipati** nelle operazioni postali. Questo strumento riguarda i dati che sono trasmessi prima dell'arrivo effettivo del pacco e che indicano il valore, il materiale a rischio, ecc. Promuove l'interoperabilità delle operazioni di consegna dei pacchi.

Una nuova richiesta di normazione della Commissione sui servizi postali è attualmente in fase di preparazione.

Interconnect

30 operatori postali, tra cui una maggioranza di fornitori del servizio universale dell'UE, partecipano al **programma Interconnect lanciato dall'International Post Corporation (IPC)** per migliorare l'interoperabilità della consegna transfrontaliera dei pacchi. I fornitori del servizio universale partecipanti si sono impegnati a ricevere e consegnare articoli tra loro conformemente alle norme stabilite di comune accordo, così da aumentare i propri volumi di consegna nel commercio elettronico. Interconnect ha registrato livelli record di pacchi transfrontalieri tracciati nel 2020[42]. Ciò in parte è dovuto all'esplosione del commercio elettronico correlata alla COVID-19, ma riflette anche la crescente fiducia da parte dei servizi postali e dei rivenditori online. Nel 2018 l'IPC ha inoltre lanciato una piattaforma per gli acquisti transfrontalieri ("Dynamic Merchant Platform") che permette ai rivenditori online, specialmente alle PMI, di offrire ai loro clienti un'ampia gamma di soluzioni di consegna postale (transfrontaliera)[43].

Unione postale universale

L'aumento sostanziale dei pacchi provenienti da paesi terzi, in particolari da paesi del Sud-Est asiatico, ha posto una serie di importanti sfide commerciali e strategiche per gli operatori dell'UE. I fornitori del servizio postale universale stavano di fatto ricevendo dal fornitore di origine una remunerazione ("spese terminali") che era decisamente troppo bassa e non correlata all'affrancatura nazionale o ai costi di consegna effettivi.

Tale situazione, consentendo agli operatori del commercio elettronico di paesi terzi di beneficiare di spese di consegna più basse, ha provocato distorsioni del mercato nel settore del commercio elettronico. A risentirne sono stati in particolare i piccoli rivenditori online europei. Nel 2019 il sistema di remunerazione fissato a livello globale nel quadro dell'Unione postale universale è stato rivisto con l'introduzione di un tasso di remunerazione che potrebbe essere deciso unilateralmente dall'operatore del servizio universale ricevente ed essere pari al 70 % della tariffa per la consegna nazionale degli invii unitari (i cosiddetti tassi autodichiarati). Questi saranno introdotti gradualmente fino al 2025 (luglio 2020 per gli Stati Uniti).

Inoltre dal 1º luglio 2021 è stata eliminata l'esenzione dall'IVA all'importazione che si applicava ai beni di valore molto basso fino a 22 EUR. In tal modo è stato affrontato il

[42] https://www.ipc.be/news-portal/general-news/2021/01/27/15/00/record-volumes.
[43] WIK 2019, "Development of Cross-border E-commerce through Parcel Delivery", pag. 137.

problema delle frodi derivanti da un'esenzione dall'IVA per beni provenienti da paesi terzi precedentemente applicata in modo scorretto, che ha provocato distorsioni del mercato e creato una concorrenza sleale[44]. Tali modifiche determineranno maggiori condizioni di parità per i fornitori di servizi di consegna dei pacchi e i rivenditori online.

6 CONCLUSIONI

Nella sua forma attuale il regolamento ha un ambito di applicazione limitato e obiettivi chiaramente definiti. Concentrandosi sulla consegna dei pacchi unitari, non prende in considerazione le tariffe per le consegne alla rinfusa in un contesto di commercio elettronico. All'interno del proprio ambito di applicazione e delle relative limitazioni il regolamento ha ampiamente raggiunto i propri obiettivi chiave di aumentare il livello di trasparenza di talune tariffe unitarie e di rafforzare la sorveglianza regolamentare per la parte del mercato della consegna dei pacchi che rientra nel suo ambito di applicazione. Soprattutto, i nuovi obblighi di comunicazione delle informazioni previsti dal regolamento hanno determinato qualche miglioramento nel modo in cui le informazioni e i dati sono stati raccolti negli Stati membri. Ciò ha contribuito a rafforzare le capacità di monitoraggio del mercato dei pacchi delle autorità nazionali di regolamentazione. Gli Stati membri, le autorità nazionali di regolamentazione e i fornitori di servizi di consegna dei pacchi hanno in generale adempiuto ai loro obblighi a norma del regolamento. Durante il periodo di riferimento le autorità nazionali di regolamentazione non hanno utilizzato i loro poteri sanzionatori per garantire il rispetto del regolamento. In questa fase iniziale la Commissione ritiene prematuro valutare gli effetti diretti e indiretti dell'attuazione del regolamento e considerare l'opportunità di introdurre modifiche al riguardo. Occorre più tempo anche per riuscire a stabilire in che modo il regolamento interagisce con altre iniziative in corso che potrebbero direttamente o indirettamente interessare le questioni affrontate dal regolamento. A tale scopo si potrebbe ad esempio esaminare come sono fissate le tariffe per le consegne dei pacchi.

Potrebbero essere perseguite varie iniziative per migliorare la trasparenza delle tariffe e la sorveglianza regolamentare:

- la comparabilità dei dati raccolti dalle autorità nazionali di regolamentazione potrebbe essere ulteriormente migliorata grazie ad altri orientamenti elaborati dalla Commissione in collaborazione con il gruppo dei regolatori europei per i servizi postali;

- la Commissione continuerà inoltre a monitorare le tariffe applicate dagli operatori di consegna del servizio postale nonché il loro sviluppo e la loro accessibilità per gli utenti e a prestare attenzione a modelli di impresa alternativi, come quelli che si avvalgono dell'economia collaborativa e delle piattaforme per il commercio elettronico che stanno facendo il loro ingresso nei mercati della consegna dei pacchi. La Commissione continuerà analogamente a monitorare le pratiche commerciali generali dei professionisti e l'impatto di tali pratiche sulle scelte a disposizione del pubblico nell'UE nel contesto del regolamento sui blocchi geografici;

[44] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_17_4404.

- la Commissione e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero continuare a impegnarsi per promuovere lo strumento di trasparenza basato sul web della Commissione e per migliorarne la facilità di utilizzo, in particolare dimostrando il suo valore aggiunto rispetto ad altri strumenti di confronto dei prezzi attualmente disponibili. Le limitazioni dello strumento dovrebbero essere riconosciute poiché le tariffe pubblicate riguardano gli invii unitari senza alcuno sconto, che si applicano solo a una piccolissima parte del mercato globale dei servizi di consegna dei pacchi e non al contesto più ampio del commercio elettronico. Le possibili modifiche per migliorare lo strumento di trasparenza e allinearlo maggiormente alle realtà del mercato saranno discusse con i rappresentanti dei consumatori, gli operatori e le autorità nazionali di regolamentazione;

- inoltre dovrebbe essere garantita la coerenza generale con altre iniziative in corso, quali l'attuazione dell'agenda digitale europea e del Green Deal europeo.

La Commissione invita il Parlamento europeo, il Consiglio e il Comitato economico e sociale europeo a prendere atto della presente relazione, conformemente all'articolo 11 del regolamento.

ALLEGATO 1 ANALISI DELLE TARIFFE DEI PACCHI CON SERVIZIO DI TRACCIATURA DA 1 KG E DA 2 KG

Metodologia

Le tabelle delle tariffe per i pacchi con servizio di tracciatura da 1 kg e da 2 kg si basano sulle tariffe unitarie che sono state pubblicate nel 2019, nel 2020 e nel 2021 sullo strumento di trasparenza basato sul web della Commissione[45]. Le tariffe sono indicate in euro e non comprendono l'imposta sul valore aggiunto. Affinché le fluttuazioni del tasso di cambio non incidano sui calcoli dell'andamento, il tasso applicato il 31 marzo 2020 dalla Banca centrale europea è stato utilizzato per trasformare in euro tutte le tariffe che erano espresse in una valuta diversa dall'euro per tutti e tre gli anni.

Poiché il processo di raccolta dei dati è iniziato solo nel 2019, la Commissione osserva che la serie di dati sui prezzi nell'arco dei tre anni non è ancora completamente stabile. In particolare non si sa con esattezza se le incongruenze siano dovute a sviluppi concreti dell'andamento o a questioni legate alla raccolta dei dati (ad esempio comunicazione incoerente dei dati da parte dei fornitori o cambiamenti nelle pratiche di raccolta dei dati da parte delle autorità di regolamentazione). Per far fronte a tale problema la serie di dati è stata pulita: 1) eliminando gli invii di pacchi che non sono stati comunicati in maniera coerente in ciascuno dei tre anni e 2) eliminando gli invii di pacchi di un determinato fornitore per cui nel 2020/2021 sono stati comunicati prezzi anormalmente bassi rispetto al 2019. Le tabelle dovrebbero pertanto essere utilizzate con la necessaria cautela e tenendo conto delle suddette limitazioni.

[45] https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/parcel-delivery/public-tariffs-cross-border_it.

Tabella 1 Obbligo di servizio universale (OSU) dei fornitori del servizio universale – pacchi con servizio di tracciatura da 1 kg e 2 kg – tariffe interne e transfrontaliere per il 2019, il 2020 e il 2021

	Pacco con servizio di tracciatura da 1 kg (in EUR)								Pacco con servizio di tracciatura da 2 kg (in EUR)							
	2019		2020		2021		Differenza in % 2021 vs 2019		2019		2020		2021		Differenza in % 2021 vs 2019	
	Int.	SEE	Int.	SEE	Int.	SEE	Int.	SEE	Int.	SEE	Int.	SEE	Int.	SEE	Int.	SEE
Austria	4,8	13,9	4,8	13,9	4,8	13,9	0 %	**0 %**	4,8	13,9	4,8	13,9	4,8	13,9	0,2 %	**0 %**
Belgio	5,7	30,5	5,7	30,5	5,7	30,5	0 %	**0 %**	5,7	30,5	5,7	30,5	5,7	30,5	0,0 %	**0 %**
Croazia	2,6	13,7	2,6	13,7	3,3	13,8	27 %	**1 %**	2,6	17,6	2,6	17,6	3,3	17,8	25,2 %	**1 %**
Cipro	4,2	16,5	4,2	16,5	4,2	16,5	0 %	**0 %**	4,5	20,0	4,5	20,0	4,5	20,0	0,0 %	**0 %**
Cechia	4,0	15,3	4,7	15,3	4,7	15,3	18 %	**0 %**	4,0	16,5	4,7	16,5	4,7	16,5	17,1 %	**0 %**
Danimarca	8,0	21,0	10,2	22,1	8,0	20,4	0 %	**-3 %**	8,6	30,0	10,2	31,1	8,6	29,5	0,0 %	**-2 %**
Estonia	3,8	17,2	3,8	17,2	5,2	17,1	37 %	**-1 %**	4,1	19,1	4,1	19,1	5,6	19,3	36,3 %	**1 %**
Finlandia	4,8	27,0	4,8	27,2	4,8	20,6	0 %	**-24 %**	4,8	26,8	4,8	27,2	4,8	20,6	0,0 %	**-23 %**
Francia	7,8	15,2	8,0	15,5	8,0	16,0	3 %	**5 %**	8,8	17,2	9,0	17,6	9,2	18,1	4,0 %	**5 %**
Grecia	2,6	22,4	2,6	22,4	3,0	22,1	15 %	**-1 %**	3,1	26,1	3,1	26,3	3,5	26,6	12,9 %	**2 %**
Ungheria	4,3	23,7	4,5	23,8	4,8	27,9	12 %	**18 %**	4,3	24,6	4,5	24,7	4,8	28,8	11,8 %	**17 %**
Lituania	2,5	14,4	2,5	14,4	2,5	14,1	0 %	**-2 %**	2,7	16,0	2,7	16,0	2,7	15,7	0,0 %	**-2 %**
Malta	9,0	13,9	9,0	13,9	9,0	13,9	0 %	**0 %**	9,0	16,4	9,0	16,4	9,0	16,4	0,0 %	**0 %**
Paesi Bassi	7,0	16,8	7,3	17,0	7,3	16,8	4 %	**0 %**	7,0	16,8	7,3	17,0	7,3	16,8	4,3 %	**0 %**
Polonia	1,7	11,9	1,7	11,9	2,9	11,9	71 %	**0 %**	1,7	13,2	2,3	13,2	3,3	13,2	94,1 %	**0 %**
Portogallo	7,7	27,3	7,7	27,3	8,1	27,3	5 %	**0 %**	7,7	30,7	7,7	30,7	8,1	30,7	5,9 %	**0 %**
Romania		11,5	1,4	11,9	1,4	11,4		**-1 %**		14,4	1,5	15,0	1,5	14,2		**-1 %**
Slovacchia	3,9	16,7	3,9	16,7	3,9	16,7	0 %	**0 %**	3,9	18,7	3,9	18,7	3,9	18,7	0,0 %	**0 %**
Slovenia	3,7	13,7	3,9	13,7	4,4	14,0	19 %	**2 %**	3,7	13,7	3,9	13,7	4,4	14,0	18,0 %	**2 %**
Spagna	10,9	29,4	11,4	29,4	12,7	30,5	17 %	**4 %**	12,9	32,8	13,5	32,8	14,3	34,2	11,3 %	**4 %**
Svezia	11,0	25,1	11,0	25,1	11,0	25,1	0 %	**0 %**	11,0	27,6	11,0	28,0	11,0	28,0	0,0 %	**1 %**

Fonte: dati dello strumento di trasparenza delle tariffe dell'UE, riguardanti 21 Stati membri

Non erano disponibili dati per:

- Bulgaria, Irlanda, Lettonia: il fornitore del servizio universale ha riferito che i pacchi con servizio di tracciatura da 1 kg e 2 kg non sono disponibili
- Germania: nessuna trasmissione di dati
- Italia: il fornitore del servizio universale ha riferito che i pacchi con servizio di tracciatura da 1 kg e 2 kg non rientrano nell'ambito di applicazione dell'OSU
- Lussemburgo: dati non disponibili per il 2021

Tabella 2 Fornitori di servizi non universali – pacchi con servizio di tracciatura da 1 kg e 2 kg – tariffe interne e transfrontaliere per il 2019, il 2020 e il 2021

	Pacco con servizio di tracciatura da 1 kg (in EUR)								Pacco con servizio di tracciatura da 2 kg (in EUR)							
	2019		2020		2021		Differenza in % 2021 vs 2019		2019		2020		2021		Differenza in % 2021 vs 2019	
	Int.	SEE	Int.	SEE	Int.	SEE	Int.	SEE	Int.	SEE	Int.	SEE	Int.	SEE	Int.	SEE
Austria	10,0	39,5	10,1	40,3	10,1	40,4	1 %	**2 %**	10,1	46,8	10,2	47,7	10,3	48,2	1 %	**3 %**
Belgio	16,8	50,3	17,0	52,1	17,6	52,7	5 %	**5 %**	16,2	55,0	17,3	57,1	17,9	57,7	10 %	**5 %**
Bulgaria	3,6	43,9	3,5	41,9	3,5	42,7	-2 %	**-3 %**	4,2	48,3	3,8	46,2	3,8	47,4	-9 %	**-2 %**
Croazia	5,2	27,7	5,4	28,6	5,4	33,2	3 %	**20 %**	5,7	32,3	5,8	35,5	5,8	39,8	3 %	**23 %**
Cipro	7,2	41,4	7,2	41,7	7,2	41,6	0 %	**0 %**	7,2	70,2	7,2	76,6	7,2	76,3	0 %	**9 %**
Cechia	7,6	54,1	7,9	47,4	8,3	50,2	9 %	**-7 %**	8,0	60,8	8,3	52,4	8,8	56,0	9 %	**-8 %**
Danimarca	31,1	80,9	31,7	82,2	33,2	83,4	7 %	**3 %**	31,4	101,7	32,1	103,6	33,5	105,7	7 %	**4 %**
Estonia	8,0	72,3	8,3	74,3	8,7	77,0	10 %	**7 %**	10,3	88,6	9,5	135,8	9,9	87,8	-3 %	**-1 %**
Finlandia	38,7	85,0	39,9	89,8	41,9	93,0	8 %	**9 %**	39,7	98,9	40,9	107,0	43,0	111,2	8 %	**12 %**
Francia	37,4	77,6	38,5	81,4	41,1	84,8	10 %	**9 %**	29,2	93,9	29,2	94,4	29,2	94,8	0 %	**1 %**
Germania	3,5	14,3	4,1	16,9	4,1	16,5	17 %	**16 %**	3,7	14,9	4,1	17,4	4,2	14,9	13 %	**0 %**
Grecia	6,3	44,4	6,3	46,0	6,2	46,9	-1 %	**6 %**	7,1	62,6	7,1	64,6	7,0	65,0	-1 %	**4 %**
Ungheria	6,2	35,2	6,2	37,0	6,7	35,9	7 %	**2 %**	6,7	43,1	6,8	45,5	7,3	42,0	10 %	**-2 %**
Irlanda	7,3	58,7	17,7	61,1	12,0	63,8	65 %	**9 %**	7,3	67,7	17,7	70,7	12,0	73,6	65 %	**9 %**
Italia	22,5	43,7	23,1	45,1	23,9	47,1	6 %	**8 %**	24,0	52,4	24,7	54,1	25,5	56,5	6 %	**8 %**
Lettonia	9,7	40,3	10,7	41,4	10,1	42,0	4 %	**4 %**	11,1	46,7	12,1	53,9	11,5	48,6	4 %	**4 %**
Lituania	5,4	51,8	5,4	53,6	5,5	48,1	1 %	**-7 %**	6,0	62,6	6,0	64,8	6,3	57,2	6 %	**-9 %**
Lussemburgo	3,9	13,1	3,9	13,1	8,1	13,5	107 %	**3 %**	4,6	17,4	4,6	17,4	9,9	18,0	114 %	**3 %**
Malta	5,8	53,3	1,9	49,8	1,9	45,5	-67 %	**-15 %**	5,8	67,8	1,9	63,7	1,9	58,1	-67 %	**-14 %**
Paesi Bassi	19,1	48,2	19,5	48,9	19,9	50,3	4 %	**4 %**	17,0	43,8	17,4	44,4	17,6	46,3	3 %	**6 %**
Polonia	5,6	58,1	5,3	61,3	6,2	53,7	10 %	**-8 %**	6,1	79,7	5,9	83,6	7,0	74,9	15 %	**-6 %**
Portogallo	10,6	40,1	8,9	41,2	8,7	41,6	-18 %	**4 %**	12,6	71,4	10,6	56,0	10,4	55,8	-18 %	**-22 %**
Romania	10,2	49,6	10,2	51,5	10,7	53,0	5 %	**7 %**	8,6	62,6	8,8	60,5	9,5	65,8	10 %	**5 %**
Slovacchia	6,6	69,7	7,0	74,3	6,4	72,7	-3 %	**4 %**	6,6	76,7	7,6	80,0	6,5	80,8	-3 %	**5 %**
Slovenia	6,6	53,6	6,9	55,3	7,2	57,7	8 %	**8 %**	6,3	62,1	6,6	63,9	6,8	65,6	9 %	**6 %**
Spagna	7,6	43,2	7,7	43,1	8,0	44,5	5 %	**3 %**	8,6	47,7	8,9	50,0	10,0	55,7	16 %	**17 %**

Svezia	26,3	71,4	27,1	74,7	28,3	76,3	8 %	**7 %**	23,4	73,2	24,7	78,2	25,1	78,0	7 %	**7 %**

Fonte: dati dello strumento di trasparenza delle tariffe dell'UE, riguardanti tutti gli Stati membri

Limitazioni:
come spiegato nella metodologia, non tutti i fornitori di servizi di consegna postale sono rappresentati
Francia, Lussemburgo: serie di dati incompleta per il 2021 alla data di estrazione