



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 10 gennaio 2014  
(OR. en)**

**5174/14**

**COMPET 15  
MI 19  
POSTES 1  
TELECOM 5**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 16 dicembre 2013

Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

---

n. doc. Comm.: COM(2013) 886 final

---

Oggetto: COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE  
Una tabella di marcia per il completamento del mercato unico della consegna dei pacchi Instaurare un clima di fiducia e incoraggiare le vendite online

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2013) 886 final.

---

All.: COM(2013) 886 final



Bruxelles, 16.12.2013  
COM(2013) 886 final

## **COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

**Una tabella di marcia per il completamento del mercato unico della consegna dei pacchi  
Instaurare un clima di fiducia e incoraggiare le vendite online**

## **1) Sviluppare il commercio elettronico migliorando i servizi di consegna**

Il commercio elettronico è uno dei principali motori di un'Europa più prospera e competitiva, con notevoli potenzialità per contribuire alla crescita economica e all'occupazione. Si prevede che tra il 2013 e 2016 il commercio elettronico raggiungerà un tasso di crescita annuo superiore al 10 per cento in tutta l'UE.

La percentuale di commercio elettronico varia notevolmente nei diversi Stati membri dell'Unione. Nel 2012 l'82% degli utenti di internet del Regno Unito ha comprato qualcosa online, mentre in Romania soltanto l'11% degli internauti si è avvalso del commercio elettronico. Il commercio elettronico transfrontaliero sta crescendo più lentamente di quello nazionale: nel 2012 il 54% degli internauti nell'UE ha acquistato online da un rivenditore del suo stesso paese, mentre soltanto il 14% ha acquistato online da un rivenditore di un altro Stato membro dell'UE<sup>1</sup>. Una situazione analoga si riscontra per le imprese: ha venduto online nel proprio paese il 14% del totale, mentre soltanto il 6% delle imprese ha venduto articoli online in altri paesi dell'UE<sup>2</sup>.

Nella comunicazione della Commissione europea sul commercio elettronico e in altre iniziative dell'UE<sup>3</sup> si afferma che uno degli elementi cruciali per la crescita del commercio elettronico è la consegna materiale<sup>4</sup> dei prodotti ordinati online. I servizi di consegna offerti dai rivenditori online rappresentano uno dei principali fattori che influenzano la decisione del consumatore di comprare da loro. Attualmente la consegna e la restituzione degli articoli sono tra le principali preoccupazioni sia degli acquirenti che dei rivenditori online dell'UE<sup>5</sup>. Il Libro verde della Commissione del novembre 2012 su un mercato integrato della consegna dei pacchi per la crescita del commercio elettronico nell'UE definisce le principali questioni da affrontare, ponendo particolare enfasi sulla consegna dei pacchi oltre frontiera<sup>6</sup>, sulle esigenze delle PMI, nonché sulle regioni meno avanzate e meno raggiungibili, sostenendo che il commercio elettronico deve essere accessibile a tutti i cittadini e a tutte le imprese, a prescindere dalla loro dimensione e dalla loro ubicazione.

---

<sup>1</sup> Eurostat [isoc\_ec\_ibuy]- 2012.

<sup>2</sup> Eurostat [isoc\_ec\_eseln2] - 2011, aggiornato a dicembre 2013.

<sup>3</sup> Comunicazione sul commercio elettronico, COM (2011) 942 final; risoluzione del Parlamento europeo del 21 settembre 2010 sul completamento del mercato interno per il commercio elettronico (P7\_TA(2010)0320); conclusioni del Consiglio dell'UE, del 31 maggio 2012, sul mercato unico digitale e la *governance* del mercato unico; parere del CESE INT 674 di marzo 2013 in merito al Libro verde; risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2012 sul completamento del mercato unico digitale (2012/2030(INI), (P7\_TA-PROV(2012)0468).

<sup>4</sup> Questa iniziativa non riguarda pertanto la "consegna" elettronica (ad esempio, i biglietti elettronici e i libri in formato digitale).

<sup>5</sup> *Consumer market study on the functioning of e-commerce and Internet marketing and selling techniques in the retail of goods*, studio condotto per conto della Commissione europea, DG SANCO, 2011; *European Cross-border E-commerce*, Accenture per la European Retail Round Table, gennaio 2012.

<sup>6</sup> In questa tabella di marcia, per "pacchi" si intendono tutti gli articoli (tranne i generi alimentari) ordinati online e consegnati al consumatore. In senso più ampio, il termine pacco si riferisce a tutte le spedizioni di peso compreso tra 100 g e 30 kg.

A seguito dell'adozione del Libro verde è emerso un ampio consenso tra tutte le parti coinvolte circa i problemi individuati e l'urgente necessità di affrontarli. Gli operatori di consegna, i rivenditori online e le associazioni dei consumatori hanno avviato un dibattito costruttivo in occasione di varie conferenze su questo tema e in altre sedi e molti operatori hanno iniziato a sviluppare soluzioni che potrebbero rispondere meglio alle aspettative dei loro clienti.

Con la presente tabella di marcia la Commissione intende garantire miglioramenti tangibili nel più breve tempo possibile. È necessario intervenire per offrire ai consumatori e ai rivenditori online servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi accessibili, di alta qualità e a prezzi ragionevoli, tenendo debitamente conto delle esigenze delle PMI e della situazione delle regioni meno avanzate o meno raggiungibili (comprese le regioni ultraperiferiche<sup>7</sup>). Sfruttando i progressi già realizzati dopo l'adozione del Libro verde, con la tabella di marcia si intende organizzare e instradare il percorso futuro attorno a **tre obiettivi principali**:

- maggiore trasparenza e informazioni più ampie per tutti i soggetti della catena di valore del commercio elettronico;
- migliori soluzioni di consegna dal punto di vista della disponibilità, della qualità e dei prezzi;
- migliore gestione dei reclami dei consumatori e meccanismi di ricorso più efficaci.

La tabella di marcia attribuisce compiti e ruoli specifici alle diverse parti interessate. La Commissione agevolerà questo processo collaborativo organizzando convegni e seminari dedicati e verificherà attentamente i progressi compiuti, facendo il punto della situazione dopo 18 mesi per valutare la necessità di misure supplementari.

## **2) La consegna transfrontaliera dei pacchi: un mercato incompiuto**

### ***I principali problemi dei consumatori e dei rivenditori online***

Le reazioni alla consultazione sul Libro verde<sup>8</sup> nonché indagini, studi e seminari sul tema confermano che la consegna degli articoli è un fattore cruciale per lo sviluppo generale del commercio elettronico. Eppure le aspettative e le esigenze di consumatori e rivenditori online non sono sempre soddisfatte in termini di rapidità, qualità, affidabilità e costi<sup>9</sup>. I disguidi legati alla consegna degli articoli caratterizzano la maggior parte dei reclami dei consumatori relativi alle transazioni elettroniche transfrontaliere inoltrati alla rete dei centri europei dei consumatori. Un recente studio

---

<sup>7</sup> L'importanza della questione delle regioni ultraperiferiche è stata sottolineata nella relazione Solbes e nella comunicazione della Commissione di giugno 2012 sulle regioni ultraperiferiche, che ha ricordato la necessità di tener conto della dimensione delle regioni ultraperiferiche in tutte le proposte connesse al mercato unico digitale, ove opportuno.

<sup>8</sup> [Link alla relazione di sintesi riguardante la consultazione sul Libro verde].

<sup>9</sup> Si veda, ad esempio, lo studio del 2011 *Consumer market study on the functioning of e-commerce and internet marketing and selling techniques in the retail of goods*, condotto per conto della Commissione europea, DG SANCO.

di Copenhagen Economics ha confermato che i problemi di consegna incidono notevolmente sulla decisione del consumatore di concludere o meno un acquisto online<sup>10</sup>.

Si riassumono di seguito i principali problemi riscontrati.

- Spesso i consumatori non conoscono le opzioni di consegna a loro disposizione, i tempi e le modalità di consegna di un pacco e le opzioni per rispedirlo al mittente se necessario; essi lamentano tempi di consegna lunghi e la mancanza di informazioni sull'iter di spedizione, giudicando eccessivi i prezzi di consegna all'estero e in zone remote o rurali. Gli acquirenti si lamentano della consegna di prodotti danneggiati o sbagliati o di consegne mai avvenute e spesso non sono a conoscenza delle forme di reclamo e dei meccanismi di ricorso a loro disposizione in caso di disguidi.
- I rivenditori online<sup>11</sup>, in particolare quelli più piccoli, non dispongono di informazioni sufficienti sui servizi di consegna a loro disposizione e non hanno un ampio ventaglio di soluzioni della qualità e del prezzo desiderati tra cui scegliere (ad esempio, funzioni di localizzazione e tracciatura delle spedizioni, flessibilità di consegna nella fase finale di trasmissione della merce, il cosiddetto "ultimo miglio").

I rivenditori online sono esposti alla pressione del tempo: la sostenibilità economica dell'attività di vendita online dipende dalla capacità del settore delle spedizioni di effettuare consegne agevoli e a basso costo, in particolare per i piccoli operatori del mercato del commercio elettronico che, a causa dei volumi più esigui, non hanno sufficiente potere contrattuale per ottenere sconti sostanziali dagli operatori di consegna e devono quindi accettare modalità di spedizione meno vantaggiose, non avendo la capacità di investire in una rete di consegna di proprietà. In un contesto caratterizzato da economie di scala, essi non possono essere concorrenziali rispetto ai grandi rivenditori online.

Gli operatori di consegna devono trovare risposte adeguate alle mutevoli aspettative dei loro clienti, tenendo conto di ostacoli quali il costo elevato del primo e dell'ultimo miglio della spedizione o l'esenzione IVA di cui godono i servizi postali pubblici. Le operazioni di consegna transfrontaliera sono penalizzate da un gran numero di requisiti regolamentari e amministrativi supplementari, in particolare di natura doganale<sup>12</sup>, e dalla mancanza di interoperabilità tra le società di spedizione (ad esempio, in termini di localizzazione e tracciatura o di sistemi comuni di etichettatura).

### ***L'evoluzione del contesto normativo***

---

<sup>10</sup> *A study on the state of play of EU parcel markets with particular emphasis on e-commerce*, 2013, condotto da Copenhagen Economics (CE) per la Commissione europea, pag. 19.

<sup>11</sup> In questa tabella di marcia il termine "rivenditore online" indica qualsiasi dettagliante che vende almeno una parte dei suoi articoli online e che deve quindi avvalersi di un servizio di consegna per compiere questa operazione.

<sup>12</sup> La questione delle dogane è trattata nell'ambito della preparazione delle modalità di applicazione del codice doganale aggiornato e dell'IVA, nel quadro dell'attuale revisione del regime IVA. In questa tabella di marcia nessuno di questi aspetti è trattato nello specifico poiché esulano dal suo ambito di applicazione.

Il quadro normativo per i servizi postali definito dalla **direttiva sui servizi postali**<sup>13</sup> riguarda essenzialmente la consegna della corrispondenza e la salvaguardia del servizio postale universale negli Stati membri, benché alcune disposizioni, in particolare nell'ambito degli obblighi di servizio universale, siano pertinenti alla consegna dei pacchi. In pratica, (soltanto) il 5-10% dei flussi transfrontalieri di consegna dei pacchi rientra nell'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di servizio universale, in quanto i requisiti minimi della direttiva sui servizi postali riguardano soltanto i servizi di base di spedizione dei pacchi o i cosiddetti servizi "di sportello" e, pertanto, principalmente i servizi C2C (da consumatore a consumatore). Gli obblighi minimi di servizio universale sono stabiliti dall'articolo 3 della direttiva, ma gli Stati membri possono andare oltre i requisiti minimi previsti. Inoltre, le disposizioni generali sulla tutela dei consumatori o sulla raccolta di dati statistici si applicano anche ai servizi di consegna dei pacchi che gli operatori di consegna, compresi gli operatori postali, forniscono al di fuori del servizio universale. All'inizio del 2014 la Commissione europea pubblicherà una relazione di attuazione che valuta l'efficacia e la rilevanza della direttiva sui servizi postali in un contesto di mercato in rapido mutamento.

Dal 13 giugno 2014 i consumatori europei beneficeranno anche dell'attuazione della **direttiva sui diritti dei consumatori** che migliorerà in modo tangibile l'informazione e la trasparenza nel settore degli acquisti online grazie all'eliminazione delle spese occulte, ad una maggiore trasparenza dei prezzi dei contratti a distanza e di quelli negoziati al di fuori dei locali commerciali, a diritti di rimborso più ampi (per esempio, ove applicabile, il rimborso dei costi di consegna) e a precisi obblighi di informazione riguardo ai costi della restituzione al mittente dell'articolo acquistato in caso di recesso. La recente adozione di strumenti di **risoluzione alternativa e online delle controversie** (ADR e ODR) migliorerà ulteriormente i meccanismi di risoluzione delle controversie<sup>14</sup>.

Gli **aspetti relativi all'ambiente e ai trasporti** sono essenziali per lo sviluppo sostenibile dei servizi di consegna e per la riduzione degli elevati costi del primo e dell'ultimo miglio della spedizione<sup>15</sup>. È opportuno che tutte le azioni proposte nell'ambito di questa tabella di marcia siano pienamente coerenti con le iniziative correlate, in particolare nel contesto del Libro bianco sui trasporti del 2011<sup>16</sup>, con tutte le iniziative intese a dar seguito al Libro bianco (come l'iniziativa "e-Freight" sul trasporto elettronico delle merci), con le azioni in materia di logistica delle città, di pianificazione della mobilità urbana sostenibile, di qualità dell'aria, di inquinamento acustico, nonché con le iniziative riguardanti le procedure doganali.

Per quanto riguarda gli **aspetti sociali**, le esigenze del commercio elettronico in termini di flessibilità, capacità e complessità hanno un'incidenza significativa sulle condizioni di lavoro. L'innovazione delle società di spedizione e i nuovi modelli imprenditoriali potrebbero comportare un mutamento dei

---

<sup>13</sup> Direttiva 97/67/CE, modificata dalle direttive 2002/39/CE e 2008/6/CE (GU L 52 del 27.2.2008, pag. 3).

<sup>14</sup> Direttiva 2013/11/UE o direttiva sull'ADR per i consumatori (GU L 165 del 18.6.2013, pag. 63); regolamento (UE) n. 524/2013 o regolamento sull'ODR per i consumatori (GU L 165 del 18.6.2013, pagg. 1-12).

<sup>15</sup> Cfr. in questo contesto anche le conclusioni comuni sull'ambiente del comitato per il dialogo sociale europeo sui servizi postali, 4/4 2013.

<sup>16</sup> Libro bianco "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile".

posti di lavoro offerti e delle competenze richieste. Le parti sociali svolgono un ruolo importante nel tutelare condizioni di lavoro responsabili e, a livello dell'UE, sono attualmente in fase di elaborazione diversi progetti e programmi<sup>17</sup> che, unitamente ad azioni di comunicazione e di promozione delle migliori pratiche, continueranno a essere all'ordine del giorno del dibattito in seno al comitato per il dialogo sociale europeo sui servizi postali.

### ***La necessità di agire oltre il quadro normativo***

L'attuale quadro normativo dell'UE purtroppo non affronta tutti i problemi descritti in precedenza. Effettivamente la **mancanza di interoperabilità** fra operatori di consegna non dipende tanto dalla frammentazione normativa quanto piuttosto dal fatto che le strutture operative siano di stampo tradizionale. I mercati postali tradizionali (corrispondenza) sono stati sempre dominati dal traffico nazionale e i processi operativi, compresi i sistemi informatici, sono stati ottimizzati in funzione delle necessità interne. In passato i flussi transfrontalieri erano principalmente caratterizzati dallo scambio di corrispondenza e la direttiva sui servizi postali ha contribuito a garantire che, nel corso del tempo, la qualità di questi flussi crescesse notevolmente, mentre le spedizioni transfrontaliere di pacchi, soprattutto gli invii B2C (dall'impresa al consumatore), non avevano carattere significativo prima dell'emergere del commercio elettronico.

La crescente domanda di una qualità elevata a costi contenuti dei servizi di spedizione transfrontaliera di pacchi B2C rappresenta quindi una nuova sfida per gli **operatori postali tradizionali** e, nel contempo, uno dei mercati in crescita più promettenti in un momento in cui il volume della corrispondenza è in costante calo. Questi operatori sono attualmente impegnati a riorientare i propri processi aziendali verso servizi (transfrontalieri) di consegna di pacchi efficienti e tracciabili, a prezzi comunque ragionevoli.

Gli **spedizionieri privati e i corrieri espresso** devono inoltre adattarsi alla rapida crescita delle spedizioni B2C tipiche del commercio elettronico, sia a livello nazionale che internazionale. Questi operatori, che continuano a dominare i mercati delle spedizioni transfrontaliere, devono soprattutto adattare le operazioni tipicamente B2B (da impresa a impresa) alle esigenze dei singoli clienti, investendo nella capacità di smistamento, nelle reti di vendita al dettaglio e nei sistemi di restituzione dei pacchi.

In questo contesto la presente tabella di marcia è intesa a promuovere i miglioramenti (in corso) in entrambi i modelli imprenditoriali e, di conseguenza, anche la concorrenza tra i vari soggetti operativi sul mercato della consegna, a beneficio dei rivenditori online, dei clienti finali e dell'economia nel suo complesso.

---

<sup>17</sup> Cfr. le dichiarazioni congiunte delle parti sociali europee del settore (PostEurope e UNI Europa Post & Logistics), con il sostegno della Commissione, sull'evoluzione del settore postale in Europa e i lavori in corso per adeguare le competenze alle esigenze del mercato dell'occupazione nel settore postale europeo; le comunicazioni "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione" (COM(2010) 682 definitivo) e "Verso una ripresa fonte di occupazione" (COM(2012) 173 final).

### **3) La strada da seguire: tabella di marcia delle azioni per i prossimi 18 mesi**

#### ***Un processo guidato dall'industria del settore***

Il mercato della consegna transfrontaliera dei pacchi trainato dal commercio elettronico è caratterizzato dall'innovazione e da una rapida crescita, ma anche dai segni di alcune carenze, per esempio le asimmetrie d'informazione. Questa tabella di marcia si propone di conciliare la potenziale capacità delle forze di mercato di apportare soluzioni efficaci con la necessità di tutelare gli interessi generali (ad esempio l'accesso ai benefici del commercio elettronico per i soggetti più deboli come le PMI e gli abitanti delle zone remote o rurali).

In base ai chiari obiettivi d'interesse generale individuati nel Libro verde del 2012, un gruppo di operatori postali e la *International Post Corporation* (IPC) hanno recentemente assunto una serie di impegni su alcuni punti trattati nel Libro verde, ossia garantire maggiori informazioni per i rivenditori online, soluzioni efficaci per restituire gli articoli, localizzazione e tracciatura dei pacchi più leggeri, migliori sistemi di etichettatura e una gestione più integrata dei reclami dei consumatori.

La Commissione accoglie con favore questi impegni che sembrano aprire la strada verso la soluzione di una serie di questioni affrontate sia nel Libro verde che in questa tabella di marcia. Essa provvederà a sorvegliare e verificare attentamente se questi impegni vengono mantenuti e se riescono a rispondere efficacemente alle esigenze e alle attese dei rivenditori online e dei loro clienti. Va osservato che, per quanto siano pertinenti, questi impegni non coprono tutte le questioni individuate dalla tabella di marcia, né vincolano o coinvolgono tutti gli operatori della consegna dei pacchi. Nella valutazione finale la Commissione esaminerà inoltre in che misura le soluzioni applicate da un qualsiasi soggetto dell'industria della consegna garantiscano una sufficiente interconnessione con gli altri operatori del mercato (per esempio, attraverso l'uso di norme aperte e/o di accessi non discriminatori) al fine di offrire ai rivenditori online servizi di consegna transfrontaliera efficienti.

È altresì evidente che gli operatori di consegna, da soli, non sono in grado di raggiungere tutti gli obiettivi indicati: sarà necessaria un'azione complementare (di autoregolamentazione) da parte dei rivenditori online, degli Stati membri e dei loro organismi di regolamentazione.

#### ***Attuazione, verifica, controllo a posteriori***

La Commissione lavorerà in stretta collaborazione con tutte le parti interessate per garantire l'attuazione più rapida ed efficace possibile dei piani di intervento descritti di seguito.

Durante il periodo e il processo di attuazione la Commissione adotterà alcune misure di semplificazione. Data la centralità delle esigenze e delle aspettative dei rivenditori e dei consumatori online nella tabella di marcia, essa si terrà in stretto contatto con loro per garantire che le soluzioni elaborate nel solco di questa tabella siano quanto più consone possibile alle loro necessità. Il **forum degli utenti postali**, organizzato ogni anno dalla Commissione, rivestirà un ruolo particolarmente importante in questo contesto.

Per quanto riguarda le azioni promosse dall'industria, la Commissione agevolerà e verificherà i progressi mediante l'organizzazione di **seminari specifici** che coinvolgeranno tutti gli operatori di consegna potenzialmente interessati, gli esperti in materia di operazioni di consegna e i



rappresentanti dei rivenditori online e dei consumatori. Attraverso questi seminari la Commissione i) garantirà che tutte le parti interessate siano coinvolte nel processo, ii) cercherà un consenso sull'esatta natura dei compiti da svolgere e iii) farà il punto sui progressi compiuti.

Quanto alle azioni che coinvolgono gli Stati membri, gli organismi di regolamentazione e le autorità garanti della concorrenza, la Commissione organizzerà dibattiti periodici durante le riunioni del **gruppo dei regolatori europei per i servizi postali**, del **comitato degli Stati membri** istituito ai sensi della direttiva sui servizi postali e del **gruppo di esperti** istituito dalla direttiva sul commercio elettronico. Con le parti sociali e, in particolare, con il **comitato per il dialogo sociale europeo sui servizi postali**, si svolgeranno incontri periodici e si scambieranno informazioni sulla dimensione sociale e ambientale, nonché sulle questioni legate ai trasporti in senso più ampio.

La Commissione verificherà gli sviluppi per **18 mesi** a partire dalla pubblicazione di questa tabella di marcia. Qualora, entro questo termine, alcune azioni non siano state pienamente compiute o non si siano dimostrate sufficientemente efficaci in funzione degli obiettivi individuati, la Commissione valuterà le azioni correttive più opportune o altre azioni per ovviare all'inefficienza del mercato.

Tutti gli interventi che la Commissione si propone di attuare in questo documento sono coerenti e compatibili con il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2007-2013 vigente e con il nuovo QFP 2014-2020. Nessuna azione pregiudica l'applicazione delle norme UE in materia di concorrenza. La maggior parte delle azioni è incentrata sugli aspetti B2C, ma alcune possono anche essere applicate al contesto B2B.

|   |
|---|
| <b>Obiettivo I: migliorare la trasparenza e lo scambio di informazioni a beneficio di tutti i soggetti della catena di valore del commercio elettronico</b> |
|---|

Il consumatore è il soggetto "propulsore" di qualsiasi acquisto online, ma non sempre è in grado di controllare la consegna dei prodotti ordinati poiché quest'ultima è disciplinata da un contratto tra il rivenditore online e l'operatore o gli operatori di consegna. Informazioni sufficienti, chiare e complete sulla gamma e sulle caratteristiche dei servizi forniti aiuterà i consumatori a superare le loro preoccupazioni sulla consegna. La piena attuazione della direttiva sui diritti dei consumatori garantirà che essi siano meglio informati, soprattutto sui prezzi (per esempio, delle procedure di restituzione). Ai rivenditori online si raccomanda, peraltro, di non limitarsi a fornire le informazioni obbligatorie per legge quando i clienti vogliono maggiori dettagli.

I rivenditori online devono rispondere alle aspettative dei consumatori non soltanto per quanto riguarda le informazioni, ma anche offrendo servizi di spedizione semplici, affidabili ed economicamente accessibili. Il mercato offre già una serie di soluzioni di consegna adeguate che però sono spesso ignote alle PMI<sup>18</sup> e ai rivenditori online in generale, i quali hanno bisogno di maggiori

---

<sup>18</sup> Cfr. FTI, *Study on cross-border parcel delivery*, 2011.

informazioni sui servizi di consegna disponibili, sugli operatori alternativi, sulle possibilità di consolidamento dei piccoli volumi e sugli intermediari che se ne occupano e sui principali indicatori di efficienza (rapidità, modalità di restituzione, tariffe, ecc.).

Allo stesso tempo è necessario migliorare le informazioni generali sui mercati e sui servizi di consegna (transfrontaliera) di pacchi. Oggi il mercato della consegna è poco trasparente: i dati relativi ai pacchi, in particolare quelli riguardanti i volumi, le tariffe e i pagamenti finali<sup>19</sup>, non sono a disposizione delle autorità di regolamentazione o degli altri organi competenti, in quanto gli operatori postali non pubblicano o non forniscono i dati che non rientrano nel campo di applicazione del regime degli obblighi di servizio universale. Il rapido sviluppo del commercio elettronico richiede tuttavia maggiore trasparenza dei flussi (transfrontalieri) dei pacchi, al fine di rendere il quadro di vigilanza idoneo allo scopo, di permettere una chiara definizione del mercato e di verificare che sia garantita una concorrenza leale.

Sia le società di spedizione storiche che i nuovi operatori del mercato hanno bisogno di un contesto normativo prevedibile. Relazioni, studi recenti<sup>20</sup> e i contributi al Libro verde hanno confermato che esistono ancora barriere all'ingresso in alcuni mercati della consegna postale. Sia gli operatori postali alternativi che i rivenditori online sostengono che ci sia un margine di miglioramento dell'applicazione della direttiva sui servizi postali. L'applicazione delle disposizioni nazionali di attuazione della direttiva è fortemente orientata alla fornitura di servizi di corrispondenza e alla tutela della fornitura del servizio universale. Le autorità nazionali di regolamentazione, le autorità nazionali garanti della concorrenza e la Commissione dovranno essere in grado di individuare i problemi di regolamentazione e le distorsioni della concorrenza nei mercati della consegna dei pacchi e di applicare misure correttive, laddove necessario. Per esempio, gli abusi di posizione dominante potrebbero porre un problema di concorrenza nel caso di sovvenzioni incrociate illegittime, di prezzi ingiustificatamente elevati (ossia in violazione dei principi di cui all'articolo 14, paragrafo 3, lettera b), punto iv), della direttiva sui servizi postali), di tariffe sleali per la consegna (transfrontaliera) di pacchi o del rifiuto immotivato di dare accesso alle reti di consegna o ai loro elementi chiave (ad esempio, alle banche dati degli indirizzi).

L'articolo 22 *bis* della direttiva obbliga gli Stati membri ad assicurare che i fornitori di servizi postali forniscano, "in particolare alle autorità nazionali di regolamentazione, tutte le informazioni, anche di carattere finanziario e attinenti alla fornitura del servizio universale, necessarie ad assicurare la conformità alle disposizioni della direttiva e [...] a fini statistici chiaramente definiti". La sua applicazione, che non riguarda solo il servizio universale, si può anche estendere alle informazioni su altri prodotti postali (i pacchi) e non è strettamente limitata ai fornitori del servizio universale designati. A norma del paragrafo 3, gli Stati membri assicurano che le autorità nazionali di

---

<sup>19</sup> Gli operatori che spediscono pacchi in un altro paese, se non dispongono di una rete integrata di consegna, pagano l'operatore di consegna nel paese di destinazione per il trattamento e la consegna materiale del pacco. Ai fini del presente documento, questo sistema di remunerazione è definito sistema dei pagamenti finali (simile al concetto di spese terminali per la corrispondenza, mentre nel sistema UPU i pagamenti terminali per i pacchi sono definiti quota-parte territoriale di arrivo).

<sup>20</sup> WIK, *The role of Regulators*, 2011; *Main developments in the postal sector*, 2013.

regolamentazione forniscano alla Commissione, su richiesta, le informazioni appropriate e pertinenti necessarie all'esecuzione delle sue mansioni ai sensi della suddetta direttiva. Su questa base, gli Stati membri dovrebbero sfruttare pienamente il potenziale per garantire la trasparenza nei mercati della consegna dei pacchi. La Commissione sosterrà gli Stati membri nell'istituzione di un quadro statistico che copra tutti i dati relativi ai pacchi. Questa serie di interventi sarà attuata in stretta cooperazione con il gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (ERGP) che ha già cominciato a riflettere su una metodologia comune di raccolta di dati statistici che adatteranno tutte le autorità nazionali di regolamentazione.

**Azione 1: informare meglio i consumatori sulle caratteristiche e i costi delle diverse soluzioni di spedizione e di restituzione dei pacchi offerte dai siti web dei rivenditori online**

*È opportuno che i rivenditori online:*

- forniscano informazioni facilmente comprensibili sulle opzioni di consegna e di restituzione. Le informazioni devono riguardare tutte le caratteristiche salienti delle diverse opzioni di consegna (in particolare per quanto riguarda i tempi di consegna, le possibilità di tracciare la spedizione, le diverse opzioni di consegna per l'ultimo miglio, le tariffe delle diverse opzioni di consegna e restituzione dei pacchi) e le relative tariffe. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto, tra l'altro, attraverso:
  - l'adozione, nel corso dei prossimi 18 mesi (e su base volontaria), di un codice di condotta o un codice di buone pratiche elaborato e rispettato dai rivenditori online. Il codice dovrebbe contemplare la completezza e la presentazione delle informazioni sui servizi di consegna e restituzione, garantendo che le esigenze e i vincoli specifici dei piccoli rivenditori online siano presi in considerazione: sebbene per i piccoli rivenditori online possa essere laborioso fornire queste informazioni, è nel loro interesse fornire i dati essenziali per conquistare la fiducia dei loro (potenziali) clienti;
  - l'inserimento dei pertinenti obblighi in materia di consegna nella progettazione e del funzionamento dei marchi di affidabilità per il commercio elettronico;
  - l'inserimento della possibilità, per i consumatori, di inviare ai rivenditori online un giudizio sulla loro esperienza di consegna dell'articolo.

*La Commissione:*

- organizzerà apposite riunioni con i rivenditori online e i rappresentanti dei consumatori al fine di sostenere questi interventi e di misurare i progressi compiuti.

**Azione 2: informare meglio i rivenditori online sui servizi di consegna a loro disposizione**

Tenendo conto delle potenziali sinergie con le strutture esistenti e con le relative iniziative avviate, quali per esempio l'iniziativa "e-Freight" della Commissione<sup>21</sup>,

*è opportuno che gli operatori di consegna e i rivenditori online (insieme):*

- elaborino una definizione condivisa dei concetti di base e delle caratteristiche dei servizi di consegna, incentrata più sulle esigenze dei consumatori che sui processi logistici, affrontando aspetti quali le dimensioni dei pacchi (volume, peso), i tempi di consegna (rapidità), o i servizi aggiuntivi offerti (ad esempio, la tracciatura, la copertura assicurativa, ecc.) aiutando così sia i rivenditori online che i consumatori a confrontare le offerte e a compiere una scelta consapevole;
- garantiscano ai rivenditori online un migliore accesso alle informazioni a livello nazionale e transfrontaliero. Dette informazioni dovrebbero includere le soluzioni di consegna disponibili negli Stati membri dell'UE con indicazione dei tempi di consegna (rapidità), delle tariffe, delle tariffe per la restituzione, delle condizioni generali di accesso a questi servizi, ecc.) e i servizi forniti da tutti gli operatori interessati, compresi gli operatori di consegna alternativi, i consolidatori, i *broker*, altri intermediari, ecc. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto, tra l'altro, attraverso:
  - strumenti web di confronto (dei prezzi e/o delle caratteristiche del servizio);
  - piattaforme (portali web), che permettono ai rivenditori online di accedere alle informazioni disponibili al pubblico e contengono un numero minimo di dati e informazioni come indicato sopra.

Gli strumenti di presentazione devono essere aperti e accessibili a tutti i rivenditori online e tutti gli operatori di consegna o gli intermediari devono poter presentare i propri servizi attraverso questo strumento con condizioni d'accesso non discriminatorie. Questi strumenti devono prendere in considerazione anche le necessità dei consumatori.

L'intero settore è invitato a tenere conto delle norme messe a punto nell'ambito dell'iniziativa e-Freight, in quanto rappresentano una base per lo sviluppo di strumenti web simili, come il pianificatore multimodale del percorso delle merci.

*La Commissione:*

- organizzerà appositi incontri e seminari per riunire tutte le parti interessate, in particolare gli operatori di consegna privati; preciserà i risultati attesi (e i tempi di realizzazione) e misurerà i progressi compiuti;
- porrà la valutazione dei progressi realizzati tra le priorità dell'agenda del forum degli utenti postali.

---

<sup>21</sup> Iniziativa "e-Freight" della Commissione; <http://ec.europa.eu/transport/media/consultations/doc/2013-01-17-efreight/background.pdf>, si veda anche la recente iniziativa dell'*International Post Corporation* di cui sopra (sezione D).

**Azione 3: una maggiore trasparenza dei mercati (transfrontalieri) della consegna, dei servizi di consegna e degli standard qualitativi a norma della direttiva sui servizi postali**

*È opportuno che gli Stati membri:*

- sulla base del lavoro metodologico preparatorio già svolto dal gruppo dei regolatori europei per i servizi postali, definiscano un chiaro quadro statistico, a norma dell'articolo 22 *bis* della direttiva sui servizi di pagamento, che consenta alle autorità di regolamentazione nazionali di raccogliere dati di mercato pertinenti sui flussi dei pacchi nazionali e transfrontalieri presso tutti i fornitori di servizi postali attivi sui mercati B2C e B2B, compresi gli intermediari, i consolidatori e gli operatori alternativi. I dati raccolti dovrebbero comprendere almeno i volumi, le tariffe, i pagamenti terminali, i servizi offerti, le condizioni generali di accesso ai servizi e gli standard qualitativi;
- adottino misure per garantire che gli utenti e i fornitori di servizi postali abbiano costantemente a loro disposizione informazioni sufficienti e dettagliate sulle caratteristiche specifiche del servizio universale offerto dal/i fornitore/i del servizio universale, in particolare per quanto riguarda i servizi di base di consegna dei pacchi. I fornitori del servizio universale designati dovrebbero presentare più chiaramente le diverse soluzioni di consegna dei pacchi che rientrano nel servizio universale, nonché le loro caratteristiche di servizio, comprese le tariffe.

*È opportuno che le autorità nazionali di regolamentazione:*

- pubblichino ogni anno i dati di mercato sui flussi di pacchi nazionali e transfrontalieri relativi a tutti i fornitori di servizi postali attivi sui mercati B2C e B2B, compresi gli intermediari, i consolidatori e gli operatori alternativi.

*Parallelamente, la Commissione:*

- avvierà uno studio per individuare i requisiti e gli strumenti atti a promuovere la trasparenza, per esempio attraverso l'introduzione di una griglia di valutazione delle consegne;
- affronterà gli sviluppi e le sfide del settore della consegna (transfrontaliera) dei pacchi, nell'ambito della relazione di attuazione della direttiva sui servizi postali che sarà pubblicata nel primo trimestre del 2014. La relazione intende collocare i recenti sviluppi nel contesto più ampio della politica postale dell'Unione, alla luce della natura mutevole del settore postale. Mentre questa tabella di marcia indica le azioni da intraprendere nel settore della consegna dei pacchi nell'ottica del commercio elettronico, la relazione di attuazione terrà conto di questo aspetto nel valutare la situazione generale e le sfide future per il settore postale;
- garantirà che il gruppo dei regolatori europei per i servizi postali si concentri sulla

spedizione transfrontaliera dei pacchi, in particolare:

- con relazioni sulla qualità del servizio e con dati statistici;
- con un riesame volto a determinare se vi è un malfunzionamento del mercato della consegna dei pacchi oltre frontiera che potrebbe richiedere ulteriori interventi.

**Obiettivo II: migliorare le soluzioni di consegna dal punto di vista della disponibilità, della qualità e dei prezzi**

I rivenditori, in particolare le PMI e le microimprese dislocate nelle aree più remote o in regioni periferiche, possono riscuotere successo nella loro attività soltanto se possono contare su soluzioni di consegna efficienti e a prezzi abbordabili.

Gli operatori di consegna, le camere di commercio e le associazioni dei rivenditori online stanno già definendo buone pratiche per sostenere le PMI a lanciarsi nel commercio elettronico e per accrescere la convenienza per il consumatore finale.

Tuttavia, in considerazione della costante evoluzione delle esigenze e delle aspettative dei rivenditori online e dei loro clienti, è indispensabile una continua innovazione dei processi, dei prodotti e dei servizi di consegna. Una maggiore interoperabilità tra gli operatori di consegna è essenziale per sviluppare ulteriormente soluzioni di consegna che rispondano alle necessità dei rivenditori online e dei consumatori in termini di qualità (maggiori rapidità, efficacia e affidabilità), di convenienza e di accessibilità<sup>22</sup>, garantendo così la convenienza per il consumatore, una buona qualità nella fase finale della consegna della merce ("ultimo miglio") e procedure di restituzione ben funzionanti.

Attualmente è in corso di elaborazione una serie di iniziative a livello dell'UE per favorire l'interoperabilità e soluzioni innovative per i flussi di dati<sup>23</sup> e sono state adottati migliori pratiche e programmi di ricerca tecnologica nell'ambito dei quali gli operatori della logistica e i rivenditori online possono sviluppare insieme progetti nell'alveo di quelli avviati di recente da organizzazioni come l'*International Post Corporation*. I flussi commerciali transfrontalieri trarrebbero grande vantaggio da interfacce aperte per i flussi di informazioni, dalle soluzioni per localizzare e rintracciare le spedizioni comuni a diversi vettori, dai sistemi di etichettatura, da migliori sistemi di preavviso per trattare volumi transfrontalieri in entrata e da operazioni di restituzione migliori o più semplici. Inoltre, un'aggregazione più sistematica dei volumi dei piccoli dettaglianti consentirebbe loro di ottenere sconti sul volume.

---

<sup>22</sup> I problemi di interoperabilità, quali la pleora di norme di etichettatura e di composizione degli indirizzi e la scarsa interoperabilità dei sistemi informativi, fanno lievitare le spese di spedizione e, di conseguenza, i prezzi di consegna pagati dal rivenditore online.

<sup>23</sup> In particolare, cfr. le iniziative "e-Freight"; <http://ec.europa.eu/transport/media/consultations/doc/2013-01-17-efreight/background.pdf>; CE, studio sul commercio elettronico del 2013.

Di conseguenza, una concorrenza leale all'interno dell'UE e la definizione di standard che rafforzino l'interconnessione dei flussi commerciali all'interno dell'Unione avranno un impatto positivo sulla competitività internazionale dell'UE, sia nel settore del commercio elettronico che sui mercati della consegna.

Una cooperazione rafforzata a livello di ERGP tra le autorità nazionali di regolamentazione garantirà una migliore applicazione nel contesto transfrontaliero degli strumenti normativi esistenti.

**Azione 4: promuovere una maggiore interoperabilità nelle operazioni di consegna dei pacchi a sostegno di un commercio transfrontaliero efficiente**

*È opportuno che gli operatori di consegna e i rivenditori online:*

- sviluppino soluzioni per collegare i sistemi informativi e le interfacce aperte al fine di permettere lo scambio di dati tra diversi sistemi in un contesto caratterizzato da diversi operatori; in particolare, essi dovrebbero sviluppare soluzioni transfrontaliere per localizzare e rintracciare i pacchi e per etichettarli, e i relativi processi ai fini di una maggiore armonizzazione;
- elaborino soluzioni per rendere le restituzioni più efficienti, prevedendo anche opzioni di collaborazione e di consolidamento, al fine di ridurre i costi di consegna nell'ultimo miglio.

Tutte le soluzioni dovrebbero essere basate su standard e infrastrutture aperte cui tutti possano accedere senza discriminazioni. In particolare, l'intero settore è invitato a tenere debitamente conto degli sviluppi avvenuti nell'ambito dell'iniziativa "e-Freight". Si dovrebbero mettere a punto soluzioni economiche per localizzare e rintracciare i pacchi che pesano meno di 2 kg, i quali rappresentano una quota significativa delle spedizioni generate dal commercio elettronico.

*La Commissione:*

- monitorerà e sorveglierà periodicamente i progressi;
- a norma dell'articolo 20 della direttiva sui servizi postali, darà mandato al Comitato europeo di normalizzazione di sviluppare, ove possibile, norme facoltative sulle specificità dei servizi di consegna di pacchi, in particolare un sistema comune di composizione degli indirizzi nell'UE.

**Obiettivo III: migliorare la gestione dei reclami dei consumatori e i meccanismi di ricorso a loro disposizione**

Quasi il 40% dei consumatori afferma che i problemi di consegna costituiscono un freno agli acquisti online<sup>24</sup>. In particolare, i consumatori temono di non avere tutele adeguate "se ci sono problemi di

<sup>24</sup> Speciale Eurobarometro 398, 2013 per il 2012; il 47% nel 2010 (Cons Focus, 11/ 2010).

consegna", quindi in caso di mancata consegna, di ritardo nella consegna o di opzioni di restituzione inadeguate.

Basandosi sulla nuova normativa in materia di tutela dei consumatori sopra citata, è opportuno che le parti interessate lavorino insieme per offrire soluzioni rispondenti alle esigenze dei consumatori per il trattamento dei reclami e dei potenziali conflitti. L'*International Post Corporation* sta attualmente intervenendo in questo settore per migliorare la gestione dei reclami dei consumatori, riunendo le centrali telefoniche degli operatori partecipanti e creando sistemi comuni di assistenza per i prodotti (tracciati); è comunque necessario individuare altri progetti in corso ed esplorare ulteriormente le possibilità di innovare partendo dalle soluzioni esistenti.

**Azione 5: rafforzare la tutela dei consumatori<sup>25</sup>**

*È opportuno che gli operatori di consegna, i rivenditori online e le associazioni dei consumatori (insieme):*

- assicurino una migliore cooperazione in materia di gestione dei reclami e di sistemi di tutela del consumatore.

*È opportuno che gli Stati membri:*

- incoraggino l'uso dei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie per i servizi di consegna dei pacchi che si stanno sviluppando con l'attuazione della direttiva sull'ADR per i consumatori.

*La Commissione:*

- sottolineerà le questioni relative alla consegna (per esempio, gli obblighi di trasparenza dei costi di consegna e delle modalità di restituzione, la responsabilità degli operatori) nell'ambito degli imminenti (2014) orientamenti destinati alle autorità competenti sull'attuazione della direttiva sui diritti dei consumatori;
- chiederà al gruppo dei regolatori europei per i servizi postali di analizzare i reclami dei consumatori relativi alla consegna (transfrontaliera) dei pacchi;
- a norma dell'articolo 20 della direttiva sui servizi postali, darà mandato al Comitato europeo di normalizzazione di sviluppare, ove possibile, strumenti di normalizzazione per quantificare i reclami relativi a pacchi danneggiati, smarriti o consegnati in ritardo.

---

<sup>25</sup> La tabella di marcia non comprende azioni specifiche riguardanti la sicurezza dei prodotti che sono già state individuate nella comunicazione della Commissione su 20 azioni per rendere i prodotti più sicuri e conformi per l'Europa (COM(2013) 76 final del 13.2.2013).



**ALLEGATO: tabella delle azioni**

| <b>Parti coinvolte</b>                                     | <b>Obiettivo I: migliorare la trasparenza e le informazioni</b>   | <b>Obiettivo II: migliorare le soluzioni di consegna dal punto di vista della disponibilità, della qualità e dei prezzi</b>  | <b>Obiettivo III: migliorare la gestione dei reclami dei consumatori e i meccanismi di ricorso a loro disposizione</b>   |
|--|---|--|--|
| <b>Operatori di consegna insieme ai rivenditori online</b> | Garantire ai rivenditori online un migliore accesso alle informazioni sulle soluzioni di consegna a livello nazionale e transfrontaliero (strumenti d'informazione nuovi/potenziati; norme comuni).   | Sviluppare soluzioni per una migliore interoperabilità (sistemi informativi interconnessi, soluzioni transfrontaliere per i sistemi di localizzazione e tracciatura, maggiore standardizzazione dell'etichettatura e delle relative procedure, soluzioni più efficaci per la restituzione di un pacco, consegna nell'ultimo miglio). | Rafforzare i meccanismi di risoluzione delle controversie e i sistemi di tutela del consumatore.   |
| <b>Rivenditori online</b>                                  | Garantire che i siti web dei rivenditori online forniscano informazioni adeguate ai consumatori.  |  |  |
| <b>Stati membri, autorità di regolamentazione</b>          | <p>Potenziare le informazioni sui servizi di consegna e sui mercati delle spedizioni a livello nazionale.</p> <p><i>Stati membri:</i> - sulla base dei lavori in corso dell'ERGP, definire un quadro statistico per raccogliere dati di mercato relativi alla consegna di pacchi a livello nazionale e transfrontaliero presso tutti i fornitori di servizi postali;</p> <p>- definire chiare norme nazionali di qualità del servizio universale di consegna (transfrontaliera) dei pacchi assicurando controlli indipendenti.</p> <p><i>Autorità nazionali di regolamentazione:</i> pubblicare ogni anno i risultati dei dati statistici e della misurazione della qualità del servizio.</p> |  | <p><i>Stati membri:</i> - applicare e promuovere gli obblighi di informazione per i contratti a distanza e i contratti negoziati al di fuori dei locali commerciali stabiliti dalla direttiva sui diritti dei consumatori, anche prima dell'effettiva data di entrata in vigore di queste disposizioni;</p> <p>- sviluppare, per tutti i servizi di consegna di pacchi, meccanismi a norma dell'articolo 19 della direttiva sui servizi postali e della direttiva sull'ADR per i consumatori (risoluzione alternativa delle controversie).</p> |
| <b>Commissione europea</b>                                 | - avviare uno studio sulla trasparenza dei mercati e  | dare mandato agli organismi europei di   | - sottolineare le questioni relative alla consegna   |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  | <p>dei servizi di consegna di pacchi;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pubblicare la quinta relazione sull'attuazione della direttiva sui servizi postali che tratta del segmento della spedizione di pacchi nel suo complesso;</li> <li>- invitare il gruppo europeo dei regolatori per i servizi postali a riferire sulla qualità del servizio e sui dati statistici relativi ai pacchi e a riesaminare i mercati della consegna transfrontaliera dei pacchi.</li> </ul>   | <p>normalizzazione di mettere a punto norme facoltative per un sistema comune di composizione degli indirizzi.</p> | <p>nell'ambito degli orientamenti sull'attuazione della direttiva sui diritti dei consumatori che saranno pubblicati nel 2014;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- chiedere all'ERGP di analizzare i reclami dei consumatori relativi alla consegna oltre frontiera;</li> <li>- dare mandato agli organismi europei di normalizzazione di mettere a punto norme facoltative per quantificare i reclami.</li> </ul> |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Monitorare e sorvegliare periodicamente i progressi;</b></li> <li>- <b>organizzare appositi incontri e seminari per riunire tutte le parti interessate, precisare i risultati attesi (e i tempi di realizzazione) e misurare i progressi compiuti;</b></li> <li>- <b>porre la valutazione dei progressi realizzati tra le priorità dell'agenda del forum degli utenti postali;</b></li> <li>- <b>discutere le questioni rilevanti per gli Stati membri in seno ai comitati istituiti nell'ambito della direttiva sui servizi postali e della direttiva sul commercio elettronico;</b></li> <li>- <b>garantire che i programmi di lavoro dell'ERGP per il 2014/2015 prendano nella dovuta considerazione i compiti definiti dalla presente tabella di marcia;</b></li> <li>- <b>elaborare una relazione sui progressi compiuti entro 18 mesi dall'adozione della presente tabella di marcia;</b></li> <li>- <b>individuare misure supplementari (legislative e non) qualora l'attuazione e l'impatto della presente tabella di marcia non risponda alle aspettative.</b></li> </ul> |  |   |