

INTEGRAZIONE VERTICALE FRA VENDITE AL DETTAGLIO E LOGISTICA: IMPLICAZIONI SULLA DEFINIZIONE DEI SEGMENTI DI MERCATO

Questioni aperte nel caso regolatorio italiano e
implicazioni sulle politiche postali

STUDIO COMMISSIONATO DA: AMAZON
GENNAIO 2021
PREFAZIONE & EXECUTIVE SUMMARY

PREFAZIONE

L'analisi del mercato dei servizi di consegna dei pacchi condotta dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom) – denominato “Interim Report” (212/20/CONS, luglio 2020) – e le valutazioni assunte in via preliminare sollevano importanti domande sulla definizione del mercato, sul posizionamento degli operatori all'interno dei segmenti, sui modelli di business del settore e sulla politica postale. AGCom è un leader di pensiero nel dibattito normativo europeo sul funzionamento dei mercati della consegna dei pacchi e sui nuovi modelli di business di consegna dell'e-commerce (comprese le strategie di integrazione verticale). Nonostante evidenziare un'importante area di business come i servizi di consegna dei pacchi sia lodevole, le questioni sollevate dall'Interim Report sono rilevanti al di là degli addetti ai lavori poiché il funzionamento di questi mercati è una parte importante dell'economia e un input al processo di trasformazione digitale nella vendita al dettaglio. Qualsiasi malfunzionamento delle forze di mercato e fallimento regolatorio può compromettere un importante canale di commercio e crescita (in Italia come altrove), mentre politiche coerenti e basate su evidenza empirica, possono aiutare a superare comprovati fallimenti del mercato.

Questo studio vuole fornire spunti di riflessione e osservazioni per il completamento dello studio condotto nell'Interim Report; le valutazioni preliminari nell'Interim Report si basano su analisi provvisorie che non riportano dettagli su alcuni metodi di calcolo ed evidenze concrete utilizzate per l'osservazione del mercato. Riteniamo che sarà utile per AGCom esaminare ulteriormente quali prove empiriche possono dimostrare o confutare i suoi risultati provvisori sui confini dei molti mercati di prodotti rilevanti. Tale approfondimento – insieme alla valutazione delle forze concorrenziali in gioco dal lato dell'offerta e da quello della domanda per i servizi di consegna dei pacchi – è fondamentale per una eventuale fase successiva di identificazione di un significativo potere di mercato (SMP). Ad esempio, nell'Interim Report si afferma che Amazon detiene SMP all'interno del presunto sottomercato per "servizi di consegna *deferred* di pacchi di e-commerce B2C domestico", ma al contempo si constata che questa area di business rappresenta una percentuale molto piccola del più ampio insieme di servizi di consegna all'interno del quale sono attivi molti fornitori.

Sia nell'Interim Report che nei più recenti documenti di policy del Gruppo Europeo dei Regolatori per i Servizi Postali (ERGP) si identificano gli sviluppi nel business della vendita al dettaglio (in particolare nell'e-commerce) come fattori determinanti per considerare una riforma legislativa. Tale riforma potrebbe ricostruire e reinventare il quadro normativo postale aggiungendo nuovi poteri, ancora da definire, per imporre obblighi ai fornitori di servizi di consegna dei pacchi, e ridefinendo e ampliando la classificazione delle attività di business che rientrano nel "servizio postale". Dopo tre riforme della Direttiva postale (1997, 2002, 2008), ciò cambierebbe radicalmente la direzione della politica postale dell'UE. Pertanto, una domanda chiave da considerare è: ci sono fallimenti di mercato nella consegna dei pacchi e, in caso affermativo, quali regole potrebbero essere specificamente adottate per affrontarli in modo efficace e proporzionato?

AGCom ed ERGP considerano l'emergere delle piattaforme digitali e l'integrazione verticale come elementi chiave a sostegno di un intervento normativo o legislativo. L'Interim Report ritiene che asseriti problemi di concorrenza nel funzionamento dei mercati della vendita al dettaglio possano estendersi e danneggiare il funzionamento dei mercati delle consegne e considera l'integrazione verticale come una prova dei limiti della concorrenza, come indicatore di SMP e un canale per pratiche dannose. Le posizioni emergenti in materia di politica postale e regolamentazione sembrano essere influenzate dalle percezioni sul funzionamento dei mercati della vendita al dettaglio, nonché sugli effetti economici dell'integrazione verticale come strategia di business. Entrambi sono elementi relativamente nuovi nel dibattito sulla regolamentazione postale e meritano un'attenta considerazione rispetto alla teoria economica rilevante e all'evidenza empirica disponibile. Alla luce di quanto sopra, il nostro studio è composto dalle seguenti parti.

Il capitolo 1 fornisce una guida introduttiva sul funzionamento del mercato della vendita al dettaglio. In esso si evidenzia come la trasformazione digitale stia potenziando l'esperienza di vendita al dettaglio per consumatori e commercianti, che interagiscono entrambi attraverso più canali di vendita / percorsi di consumo omnicanale. Sono fornite statistiche chiave sulla concorrenza nel settore della vendita al dettaglio, viene illustrato perché i mercati al dettaglio non corrono il rischio di "tipping" (l'emergere di un soggetto con elevato potere di mercato), data la concorrenza con basse barriere di trasferimento, la possibilità per consumatori e commercianti di utilizzare più canali di acquisto e di vendita ("multi-homing") e differenziazione del prodotto.

Il capitolo 2 si concentra sulle definizioni dei mercati postali, sia (i) le definizioni delle attività postali e (ii) la definizione dei mercati dei prodotti rilevanti – un prerequisito necessario nell'economia della concorrenza, basato sull'evidenza per l'individuazione di una possibile posizione dominante / SMP e l'imposizione di qualsiasi obbligo regolamentare (che non sia attualmente già definito nel quadro giuridico dei servizi postali). Viene considerato se la consegna e-commerce renda necessaria una maggiore regolamentazione, nonché il collegamento tra la progettazione della politica postale e un quadro di definizione del mercato basato su evidenza empirica. Vengono analizzate in dettaglio le evidenze incluse nell'Interim Report, così come altre fonti pubblicamente disponibili e una nuova indagine su 1000 consumatori italiani. Vengono rianalizzate le valutazioni riguardanti i mercati rilevanti multipli, separati e ristretti e messe in discussione le ipotesi su cui tali valutazioni si fondano. Viene testata un'interpretazione alternativa dell'evidenza empirica che porta a un mercato del prodotto rilevante più ampio senza attori che detengono SMP.

Il capitolo 3 riassume la letteratura sugli incentivi economici dell'integrazione verticale. Viene evidenziata la rilevanza dei molteplici vantaggi e canali di efficienza associati all'integrazione verticale per il contesto industriale specifico della catena del valore della distribuzione al dettaglio e le sue diverse forme e gradi di integrazione verticale. Vengono considerati i canali attraverso i quali un continuum di strategie di integrazione verticale può creare efficienze e creare valore per il consumatore. Ci concentriamo quindi sul ruolo dei rivenditori integrati nella catena del valore e sull'approvvigionamento efficiente da un settore delle consegne competitivo ed efficiente. Viene messa in discussione la conclusione dell'Interim Report sull'integrazione verticale come un fattore che mina la concorrenza, identificando al contempo i principali effetti sulla competitività della contrattazione per i servizi di consegna, anche in un contesto di business in cui i fornitori di servizi postali e di consegna hanno tradizionalmente adottato strategie di prezzo che implicano discriminazione di prezzo quali sconti sul volume.

Il capitolo 4 conclude fornendo considerazioni rilevanti per il dibattito sulla futura *policy* postale, sulla base delle prove concettuali e fattuali analizzate nello studio.

Una breve nota sulla ricerca nell'ambito dei servizi di consulenza: come è standard nel nostro settore dei servizi professionali, la ricerca è progettata in modo che (i) il cliente scelga la domanda di ricerca; (ii) noi analizziamo e affrontiamo la domanda al meglio delle nostre conoscenze; (iii) i risultati e le conclusioni sono i nostri. L'indipendenza dei nostri servizi professionali è garantita da un portafoglio diversificato di attività, che abbraccia il settore pubblico e i clienti privati in tutti i settori. Per ulteriori informazioni, si veda www.copenhageneconomics.com. Restiamo a disposizione per e apprezziamo eventuali domande o commenti.

EXECUTIVE SUMMARY

Nell'estate del 2020, l'Autorità di Regolamentazione del Settore Postale Italiano (AGCom) ha pubblicato una decisione preliminare – c.d. Interim Report – che stabiliva che Amazon Italia Transport (AIT) deteneva un presunto significativo potere di mercato (SMP) in un mercato rilevante definito come “Mercato delle consegne *deferred* dei pacchi B2C e-commerce in ambito nazionale”.¹ La conclusione provvisoria dell'Interim Report sull'SMP si basa su quattro considerazioni: i) la quota di mercato presunta di Amazon nel mercato rilevante definito, che è un sottoinsieme minore di tutti i servizi di consegna, ii) il modello di business di Amazon basato sull'integrazione verticale, iii) il potere contrattuale di Amazon nei confronti dei fornitori di servizi di consegna dei pacchi, e iv) il ruolo di investimenti specifici come barriere all'ingresso.²

L'Interim Report, così come gli ultimi documenti di policy del Gruppo dei Regolatori Europei per i Servizi Postali (ERGP), sollevano diverse questioni rilevanti sia per lo sviluppo futuro della politica postale a livello dell'UE che per i risultati normativi in Italia:

- Quali forze competitive, e quindi quali confini di mercato rilevanti, esistono per i servizi di consegna pacchi in Italia?
- Quali prove possono dimostrare / confutare in modo conclusivo che una società detiene SMP?
- Qual è il ruolo dell'integrazione verticale e del potere d'acquisto nella catena del valore della consegna, e quale impatto ha sulla concorrenza e sui consumatori?
- La crescita nella consegna dell'e-commerce, l'emergere delle piattaforme e il successo di attori verticalmente integrati giustificano – come suggerito dalle autorità di regolamentazione – l'espansione dell'attuale quadro normativo postale per imporre obblighi normativi sulla consegna dei pacchi, anche su nuovi tipi di business?

Questo studio fornisce osservazioni utili alla valutazione, da parte dell'AGCom e di altri policy makers, dell'effetto sulle attività di consegna dei pacchi di attori verticalmente integrati - tema affrontato anche nella discussione in corso sulla revisione della Direttiva sui servizi postali europei (PSD). Le principali conclusioni derivanti da questo studio sono le seguenti:

1. I cambiamenti e le innovazioni nel settore della consegna dei pacchi richiedono un'analisi empirica e una quantificazione degli effetti come base per la definizione del mercato.
2. L'evidenza empirica, una componente necessaria per definire il mercato rilevante, indica un mercato rilevante per la consegna dei pacchi in Italia più ampio di quello identificato nell'Interim Report.
3. L'Interim Report contiene limitazioni tecniche e metodologiche che possono inficiare i risultati empirici della stessa e condurre l'Autorità ad una conclusione errata.
4. L'integrazione verticale nella catena del valore della distribuzione al dettaglio crea efficienze e vantaggi per i consumatori.
5. Una nuova o ampliata regolamentazione dei servizi di consegna dei pacchi *ex ante* porterebbe a un fallimento normativo, ad es. mettendo a rischio i vantaggi per i consumatori creati dall'integrazione verticale. La regolamentazione postale esistente salvaguarda già dai fallimenti

¹ AGCom, Delibera 212/20/CONS, Allegato A, §149.

² AGCom, Delibera 212/20/CONS, Allegato A, §104 su investimenti specifici per fornire consegne B2C.

del mercato identificati in passato, come la scarsità della fornitura di servizi postali, tramite il mandato del servizio universale.

La rapida e continua evoluzione del settore della consegna dei pacchi rende difficile la definizione del mercato: analisi empiriche e quantificazione degli effetti sono necessari

L'indagine sui vincoli competitivi e sulla potenziale esistenza di SMP richiede innanzitutto la definizione dei mercati rilevanti. La definizione dei mercati rilevanti dovrebbe essere un esercizio empirico, soprattutto nei settori economici dove la domanda e l'offerta sono molto dinamiche. Sebbene i precedenti giurisprudenziali possano servire come riferimento nella definizione dei mercati rilevanti, in questo settore dinamico il ricorso ai precedenti è insufficiente. I fornitori di servizi di consegna dei pacchi cercano costantemente nuovi modi per espandere le loro attività e servire i loro clienti, mentre la domanda dei clienti per la consegna si evolve nel tempo. Entrambe queste tendenze dal lato dell'offerta e dal lato della domanda richiedono un'indagine fattuale. La necessità dell'analisi empirica è riconosciuta in teoria anche nell'Interim Report dell'AGCom, affermando che la definizione del mercato di riferimento richiede un'analisi delle condizioni di sostituibilità dal lato della domanda e dell'offerta attraverso l'ipotetico test del monopolista, il cosiddetto "test SSNIP".³

Oltre a rendere la giurisprudenza e la prassi applicativa meno adeguate alle condizioni di mercato, la costante evoluzione delle preferenze dei consumatori, dei servizi e dei modelli di business crea ulteriori sfide per le Autorità della concorrenza e le Autorità di regolamentazione che tentano di definire i mercati rilevanti per la consegna dei pacchi. Esempi di tali sfide includono:

- La definizione di ciò che costituisce la consegna B2B e B2C;
- La distinzione operativa tra consegne per e-commerce e altri usi di consegna;
- La definizione di ciò che costituisce consegna espressa e differita; e
- La definizione dei tempi di consegna su base omogenea in tutti i modelli di business.

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

L'evidenza empirica indica ampi mercati rilevanti per la consegna dei pacchi in Italia. In particolare, l'evidenza indica che (i) esiste un unico più ampio segmento B2X, piuttosto che mercati separati per la consegna B2B e B2C, e (ii) una segmentazione del mercato basata sui tempi di consegna non è appropriata. Inoltre, i seguenti fattori sembrano indicare che il mercato della consegna dei pacchi sia ancora più ampio:

- Limitazioni indirette della domanda derivanti dal commercio elettronico transfrontaliero e dal ritiro o dalla vendita in negozio;
- Scelta del consumatore rispetto ai servizi C2X; e
- Bassi costi di passaggio tra fornitura di servizi di consegna pacchi B2X e C2X (quindi: concorrenza X2X).

I seguenti fattori indicano che il mercato rilevante comprende almeno sia la consegna B2B che B2C:

³ AGCom, Delibera n.212/20/CONS, Allegato A, §91.

- Gli operatori di consegna non pubblicizzano prodotti sulla base dell'identità destinatario (B2B e B2C), ma sulla base delle dimensioni, tempi di consegna, volume, peso, esistenza di servizi a valore aggiunto ecc.
- Le caratteristiche del prodotto e i requisiti di consegna (ad esempio track & trace, finestre di tempo di consegna, punti di consegna) sono molto simili per la consegna ad aziende e utenti privati;
- Le differenze di prezzo non sono legate all'identità del destinatario;
- I destinatari (aziende e utenti privati) passano tra le diverse funzionalità di consegna generalmente considerate B2B o B2C;
- In passato gli operatori B2B tradizionali si sono espansi per fornire consegne a consumatori privati e la maggior parte dei fornitori di servizi di consegna pacchi consegna sia alle aziende che agli utenti privati: non sono necessari ulteriori investimenti che costituirebbero una barriera insormontabile (come rilevato anche dalla Commissione europea nella sua decisione sulla concentrazione tra FedEx e TNT);⁴
- Le reti di consegna esistenti possono effettuare consegne ad aziende e utenti privati perché utilizzano le stesse risorse (furgoni per le consegne, macchine per lo smistamento, manodopera);
- Costi e requisiti simili per la consegna alle aziende e utenti privati implicano che gli operatori di consegna possono facilmente reagire alle variazioni dei prezzi relativi perché hanno già una rete in grado di consegnare a diversi tipi di destinatari;
- Una netta separazione tra sedi aziendali e residenziali (utenti privati) non è rilevata nel tessuto urbano intrecciato, ad es. nelle città italiane, ben note per la loro miscela di locali residenziali e commerciali.⁵

L'evidenza empirica relativa all'Italia indica che i servizi di consegna dei pacchi c.d. *deferred* (vale a dire oltre le 48 ore) ed espressa appartengono allo stesso mercato rilevante. In particolare, osserviamo che:

- Le diverse preferenze sui tempi di consegna da parte dei destinatari / consumatori (e quindi anche mittenti / commercianti) dipendono dal prodotto specifico e dalla situazione, senza una netta distinzione al limite delle 48h considerato nell'Interim Report per separare *deferred* ed espresso;
- La delimitazione basata sul prezzo del servizio può essere ostacolata dalla relazione non lineare tra i prezzi di consegna addebitati ai commercianti e il prezzo di consegna fatturato dai commercianti ai consumatori;
- Le barriere all'ingresso per la fornitura di servizi *deferred* sono basse e nella pratica vengono superate con successo da qualsiasi operatore che fornisce un servizio più veloce – in effetti la maggior parte dei fornitori che offrono consegne espresse fornisce anche consegne più lente;
- Pertanto, è probabile che un test SSNIP trovi un'elevata sostituibilità dal lato dell'offerta e conseguentemente ampi confini di mercato, poiché se gli operatori dispongono già di una rete in grado di fornire servizi di consegna espressa, saranno anche in grado di fornire servizi di consegna più lenti.

⁴ Caso M7630, §1323 e nota a piè pagina.

⁵ I consumatori confermano questa opinione. Abbiamo intervistato un campione rappresentativo di e-shopper italiani (n = 1000). Il consumatore medio segnala oltre 4 diversi operatori (oltre a Poste Italiane) che servono il loro indirizzo di casa / area locale, inclusi molti marchi di consegna storicamente associati al B2B. Inoltre, il 93% dei consumatori dichiara di vivere in zone in cui sono presenti attività commerciali come negozi e uffici.

Per ultimo, ma non meno importante, una limitazione chiave nell'Interim Report è l'assenza di un'analisi di ciò che nell'economia della concorrenza e nella regolamentazione delle telecomunicazioni è noto come *vincoli della domanda indiretta*. La possibilità da parte dei consumatori di sostituire acquisti online domestici con acquisti online transfrontalieri o con altri canali di vendita al dettaglio (vendite in negozio o prodotti acquistati online e ritirati in negozio) esercita probabilmente vincoli competitivi significativi sui fornitori di servizi di consegna pacchi nazionali. Se tali fornitori fissano prezzi di consegna domestica troppo alti, parte della domanda di articoli di e-commerce nazionali si sposterebbe su altri canali. Una definizione normativa dei mercati della consegna dei pacchi non può ignorare questo effetto, che è stato a lungo riconosciuto in altri mercati come le telecomunicazioni come un fattore chiave che limita la necessità di regolamentazione. L'inclusione di questo fattore porterebbe ad una definizione dei mercati dei prodotti rilevanti più ampi e / o un potere di mercato ridotto da parte di qualsiasi fornitore di servizi di consegna nazionale.

L'analisi preliminare dell'Interim Report non è in grado di stabilire che Amazon detenga SMP

L'Interim Report contiene diverse limitazioni, che rendono fragile la conclusione che Amazon detenga SMP. Le seguenti cinque osservazioni sulle argomentazioni svolte nell'Interim Report legate al funzionamento della concorrenza e al potere di mercato, dimostrano che sono necessari ulteriori elementi per concludere che Amazon detiene SMP.

Trasparenza limitata sulle procedure di calcolo delle quote di mercato, dei pacchi consegnati da operatori locali autorizzati e sul trattamento dei volumi di vendita vincolata. La valutazione preliminare delle *quote di mercato* dell'Interim Report non fornisce molti dettagli sulle procedure di calcolo utilizzate nei mercati rilevanti identificati, sulla inclusione di Amazon e dei diversi attori di mercato nei segmenti di mercato rilevanti identificati, e sulle ipotesi relative all'allocazione dei ricavi ai servizi di consegna *deferred* rispetto a quella espressa. Amazon utilizza una serie di opzioni di consegna dell'ultimo miglio, tra cui il servizio postale nazionale, corrieri espressi e società di consegna locali (note anche come fornitori di servizi di consegna, ovvero Delivery Service Providers (*DSP*)). Il registro ministeriale italiano degli operatori autorizzati comprende oltre 3.000 aziende, comprese molte aziende locali che forniscono servizi di consegna a clienti come Amazon, GLS o altri. Tuttavia, nell'Interim Report si presume che i DSP facciano parte di una rete unitaria sotto la direzione di un'azienda come Amazon o GLS, e AGCom non assegna apparentemente alcuna quota di mercato ai DSP. Tre decisioni del Consiglio di Stato ("casi GLS") hanno recentemente annullato l'ipotesi di AGCom di concentrare la propria valutazione (responsabilità; rendicontazione dei dati) "sull'azienda al vertice" della presunta rete unitaria. Ne consegue che l'Interim Report dovrebbe considerare di riassegnare ai DSP le quote di mercato inizialmente assegnate ad operatori come Amazon o GLS (portando quest'ultima quota allo 0%) - o dimostrare perché, dato l'esito dei casi GLS, questo approccio potrebbe non essere adeguato.

Allo stesso modo, non risulta chiaro come nell'Interim Report si siano considerate le cosiddette *vendite vincolate*, cioè i servizi di consegna dei pacchi di AIT utilizzati da Amazon per spedire i propri prodotti venduti sul sito. Sulla base delle informazioni disponibili, sembra che l'analisi preliminare dell'Interim Report abbia finora scelto di includere e contare questi volumi⁶ come parte del mercato dei servizi di consegna e una componente della quota di mercato di Amazon. Questa ipotesi non appare giustificata e ha un impatto importante sul valore della quota di mercato, poiché una parte significativa dei pacchi gestiti da AIT trasporta merci vendute da Amazon, mentre il resto è costituito da articoli di commercianti terzi che utilizzano il servizio "Fulfillment by Amazon" (FBA).

Come si è visto in letteratura e giurisprudenza, la prassi per le Autorità garanti della concorrenza non è quella di includere questo tipo di vendite vincolate nella stima delle dimensioni e delle quote del mercato rilevante, poiché le vendite vincolate non sono offerte a terzi e, pertanto, non costituiscono un vincolo competitivo per il mercato stesso. Ciò vale anche per le consegne AIT (ovvero servizi acquisiti da AIT), dove non vi è capacità di riserva: Amazon si avvale di operatori di consegna come Poste Italiane (tra gli altri) anche per spedire alcuni propri beni venduti sul sito.

I test di sensibilità sulle stime delle quote di mercato indicano che quote di mercato di Amazon sono significativamente al di sotto delle soglie di SMP / dominanza. Abbiamo eseguito una serie di test di sensibilità per verificare se l'affermazione relativa alla presunta esistenza di una quota di mercato significativa di Amazon come indicato nell'Interim Report è valida quando le assunzioni vengono riviste. La conclusione è che, indipendentemente dall'approccio applicato, la quota di mercato assegnata ad Amazon sarebbe significativamente inferiore rispetto ai valori definiti nell'Interim Report. Applicando la definizione di mercato dell'Interim Report di "*mercato dei servizi di consegna deferred di pacchi di e-commerce B2C domestico*", la quota di mercato di Amazon è inferiore al 30%, significativamente inferiore ai calcoli dell'Interim Report e al di sotto della soglia della Commissione Europea per una presunzione automatica di posizione dominante. Sulla base delle statistiche riportate nell'Interim Report e considerando che il mercato rilevante è probabilmente più ampio del B2C *deferred*, la quota di mercato di Amazon potrebbe essere del 5% (un limite massimo che non tiene conto della possibilità che il mercato rilevante possa essere addirittura più ampio di quello nazionale). In altre parole, se una qualsiasi delle ipotesi alla base della definizione di mercato del Interim Report non è valida, la quota di mercato di Amazon diminuisce. Se più ipotesi non sono valide, la quota di Amazon scende ulteriormente.

L'integrazione verticale di Amazon non è un fattore che supporta la conclusione che Amazon abbia un SMP. Nell'Interim Report si fa riferimento all'integrazione verticale come un elemento a supporto della conclusione che Amazon abbia SMP all'interno del mercato rilevante identificato,⁷ trascurando tuttavia quattro fattori chiave che dimostrano che l'integrazione verticale di Amazon non crea un SMP:

⁶ A rigor di termini, si tratta di rivendite vincolate, poiché AIT acquista da DSP e in questo caso rivende la consegna al gruppo Amazon.

⁷ AGCom, Delibera 212/20/CONS, Allegato A, §§137-140.

1. Poiché il settore della vendita al dettaglio è ampio e dinamico (vasta gamma di prodotti differenziati; bassi costi di cambio di fornitore; multi-homing di consumatori e commercianti), il rischio che un singolo rivenditore (integrato verticalmente o meno; piattaforma o meno) possa essere considerato dominante, una struttura essenziale o un partner commerciale inevitabile è molto ridotto. Pertanto, non esiste alcuna base concettuale o empirica per la possibile visione espressa nell'Interim Report che un possibile ostacolo (collo di bottiglia) concorrenziale a livello di vendita al dettaglio si stiano riflettendo a livello dei servizi di consegna.
2. Anche se ci fosse un comprovato ostacolo concorrenziale nella vendita al dettaglio, ad es. un rivenditore online dominante o un supermercato fisico dominante, presumibilmente questo sarebbe dominante (una volta provato) prima di tutto nei confronti dei consumatori (cioè la spesa o il tempo/attenzione dei consumatori).⁸ I fornitori di servizi di consegna non sono clienti dei rivenditori, ma forniscono input ad Amazon e ai suoi concorrenti. Pertanto, i problemi di concorrenza sorti in industrie integrate verticalmente come l'energia e le telecomunicazioni negli ultimi decenni (ad esempio, il rifiuto di fornire input non replicabili o prezzi di input troppo alti rispetto ai prezzi a valle, ossia compressione dei margini) non sono direttamente rilevanti data la catena del valore in questo caso.
3. Anche un dettagliante integrato che offre servizi di consegna a commercianti sul mercato in concorrenza con altri operatori di consegna avrà forti incentivi a non precludere fornitori di servizi di consegna efficienti. Questo perché la fornitura di servizi di consegna competitivi esercita un effetto positivo sull'esperienza di acquisto complessiva, aumentando in tal modo la domanda per l'e-commerce.
4. Per i servizi postali / di consegna, gli strumenti normativi dovrebbero garantire l'efficienza nel settore postale, ovvero evitare che il settore delle consegne diventi un collo di bottiglia per il resto dell'economia che utilizza i servizi di posta / consegna. Gli effetti di Amazon come grande acquirente di servizi postali / di consegna e il ruolo dei DSP indipendenti come operatori agili che forniscono la consegna dell'ultimo miglio in concorrenza con gli operatori di consegna esistenti sono quindi *prima facie in linea con gli obiettivi della regolamentazione del settore postale*: abbassare i prezzi e garantire alta qualità del servizio. Inoltre, Amazon si impegna a promuovere l'imprenditorialità (programmi di supporto ai Delivery Service Providers) per aumentare la quantità di capacità di consegna che può essere resa disponibile. La combinazione di Amazon e DSP non è un problema, piuttosto è una soluzione guidata dal mercato ai problemi economici normativi classici.

Il potere contrattuale di Amazon è un fattore positivo per la concorrenza e non contribuisce a SMP. L'Interim Report non riconosce gli effetti favorevoli sulla concorrenza del potere contrattuale di Amazon. Al contrario, viene utilizzato come argomento *contro* Amazon, affermando che Amazon è in grado di trasferire il presunto potere di mercato nel mercato delle piattaforme di vendita online al mercato delle consegne, esercitando così un presunto significativo contropotere d'acquisto sui suoi concorrenti.⁹ La negoziazione di condizioni favorevoli da parte di Amazon con i fornitori di servizi di consegna (ad esempio sulla base di grandi acquisti) non è né sorprendente né problematica. In effetti, è prassi comune che i fornitori applichino pratiche di sconto anche nella consegna di lettere di grandi dimensioni, dove l'offerta è molto più concentrata

⁸ Il monopsonio o la posizione dominante rispetto ai fornitori è una situazione diversa e la sua analisi richiede ad es. una valutazione delle opzioni a disposizione dei fornitori: questa non sembra essere l'analisi e le prove fornite dalle autorità.

⁹ AGCom, Delibera 212/20/CONS, Allegato A, §147.

rispetto alla consegna dei pacchi. Inoltre, il fatto che l'esistenza di "consolidatori" (ad esempio Amazon che consolida i volumi da venditori terzi) abbia un impatto su volume e ricavi dei tradizionali fornitori di consegne di pacchi, non è coerente con l'uscita di questi operatori di consegna dal mercato – in effetti, quelle aziende continuano a servire un ampio set di commercianti, sia direttamente che anche tramite Amazon.

Si segnala inoltre che AGCom, nel suo ruolo di regolatore del settore postale, ha il compito di monitorare i mercati postali e di consegna e dovrebbe quindi favorire pratiche che portino ad una riduzione dei prezzi. Amazon condivide i risultati dei suoi sforzi di contrattazione con le imprese terze che vendono su Amazon, in modo che possano accedere a prezzi di consegna inferiori a quelli che potrebbero ottenere acquistando individualmente. Inoltre, l'elevata concorrenza nella vendita al dettaglio permette che tali vantaggi vengano trasferiti agli utenti finali, ossia gli acquirenti. Pertanto, il concetto di potere dell'acquirente che spinge i prezzi al ribasso e anche ciò che AGCom definisce "compressione dei margini" nel settore delle consegne dovrebbe essere inquadrato come un risultato positivo. Inoltre, anche a fronte di una possibile diminuzione del margine per gli operatori di consegna, la crescita dell'e-commerce sta aumentando i volumi per le attività di consegna, il che è favorevole per i fornitori. In conclusione, il potere contrattuale non è né una prova del potere di mercato né un motivo per introdurre obblighi ex ante.

Le basse barriere all'ingresso non sono coerenti con l'SMP di qualsiasi azienda nel settore delle consegne. AGCom riconosce l'assenza di barriere all'ingresso (tecniche oltre che normative) per la fornitura di servizi di consegna pacchi in Italia¹⁰ e lo conferma con il crescente numero di nuovi operatori di consegna in Italia negli ultimi anni.¹¹ Questa conclusione ha importanti implicazioni sia per la definizione del mercato sia per un'eventuale attribuzione di SMP. Barriere basse o assenti all'ingresso nel segmento della consegna dei pacchi in Italia e la continua (possibilità di) ingresso di nuovi fornitori di servizi di consegna fanno sì che eventuali operatori (vecchi o nuovi, grandi o piccoli, internazionali, nazionali o locali) non possano comportarsi indipendentemente dalla concorrenza e di conseguenza non possano detenere SMP (sia nel cosiddetto segmento *deferred*, sia in *express*, o in 2B, o in 2C, o in B2X o C2X).

L'integrazione verticale nella catena del valore della distribuzione al dettaglio crea efficienze e valore per i consumatori

Per ottimizzare le loro attività e ridurre le inefficienze derivanti da contratti imperfetti, i rivenditori spesso applicano varie forme di integrazione verticale¹² lungo tutta la catena di fornitura della distribuzione al dettaglio. Questo è anche il caso dei rivenditori online che fanno affidamento sulla fornitura di servizi di consegna affidabili, veloci e convenienti per generare un elevato valore per il consumatore.

L'efficienza nella consegna può essere ottenuta efficacemente con il processo di investimento nelle proprie competenze, processi organizzativi, IT o attrezzature / macchinari per eseguire acquisti intelligenti di servizi di terze parti. È il caso della grande distribuzione, con economie di scala negli acquisti e in particolare dei fornitori di servizi di mercato che funzionano come aggregatori di più (a

¹⁰ Nel mercato dei servizi di consegna *deferred* di pacchi di e-commerce B2C domestico, come definito dall'AGCOM.

¹¹ AGCOM, Delibera 212/20/CONS, Allegato A, §146.

¹² L'integrazione verticale può avvenire tramite proprietà e controllo comuni (piena integrazione) o tramite investimenti specifici di relazione e rapporti contrattuali. Diverse forme di integrazione verticale sono ottimali in diverse situazioni.

volte piccoli) venditori. La pressione competitiva nei servizi di intermediazione e distribuzione a disposizione dei commercianti garantisce che i risparmi sui costi derivanti dall'acquisizione intelligente della consegna siano trasferiti ai commercianti, mentre la pressione competitiva nella vendita al dettaglio garantisce che i risparmi sui costi siano trasferiti ai consumatori finali.¹³

La teoria economica identifica quattro tipi di chiare efficienze rilevanti per l'interpretazione degli effetti economici dell'utilizzo da parte di Amazon (e di altre imprese) di strategie di integrazione verticale, concernenti sviluppi e investimenti sia esistenti che futuri:

- L'integrazione verticale consente ai rivenditori di *garantire standard di qualità nella consegna dei prodotti* ai propri clienti, poiché può esserci un rischio di investimenti insufficienti quando una catena del valore è frammentata con aziende concentrate solo su un livello della catena del valore.
- L'integrazione verticale *mitiga i costi di transazione tra le numerose fasi della catena del valore*. In tal modo permette il conseguimento di guadagni di coordinazione, ad es. in reti logistiche sempre più complesse.
- L'integrazione verticale permette di conseguire *economie di scopo, ovvero sinergie*, attraverso l'uso di input condivisi lungo la catena del valore e la riduzione dei processi ridondanti.
- L'integrazione verticale sfrutta *capacità specifiche dell'azienda* che non sono facilmente trasferibili, come risorse, cultura aziendale, competenze o routine.

Una nuova o ampliata regolamentazione ex ante dei servizi di consegna dei pacchi rischia di portare a un fallimento normativo

In connessione alla valutazione in corso della PSD, gli ultimi documenti di policy dell'ERGP suggeriscono di rivedere le definizioni di servizio postale e di prodotto postale, considerando anche la rilevanza della proposta di legge UE sui mercati digitali, il *Digital Markets Act* (DMA) – compreso un potenziale ampliamento del settore postale classificando i rivenditori online come fornitori di servizi postali. Il programma di lavoro ERGP sull'e-commerce sottolinea che la futura PSD dovrebbe tenere conto delle implicazioni dell'integrazione verticale nell'e-commerce e nella distribuzione, dove (secondo ERGP) l'integrazione verticale può produrre i) un vantaggio competitivo dal lato dell'offerta, e ii) un contropotere di acquisto distortivo rispetto a fornitori di servizi di consegna.

Sulla base dell'analisi in questo rapporto, concludiamo che:

- Le nuove tendenze di mercato non cambiano i *trade-off* fondamentali della regolamentazione della politica postale;
- Qualsiasi regolamentazione aggiuntiva deve essere giustificata da prove empiriche di fallimenti del mercato chiaramente identificati, per evitare fallimenti normativi;
- L'integrazione verticale nell'e-commerce e nella distribuzione non crea un fallimento del mercato chiaramente identificato che giustifichi una regolamentazione aggiuntiva; e
- Le proposte del DMA non dovrebbero influenzare la portata e l'obiettivo della regolamentazione postale.

¹³ Un recente meta-studio condotto per valutare gli effetti del regolamento sulle commissioni interbancarie (che ha ridotto le commissioni pagate dai commercianti sui pagamenti con carta) ha stimato un tasso di trasferimento dei risparmi sui costi dai commercianti ai consumatori nel settore della vendita al dettaglio europeo di circa il 70%. Fonte: EY e Copenhagen Economics (2020), *Study on the application of the interchange fee regulation*, commissionato dalla Commissione Europea, DGCOMP.

Lo sforzo di un'azienda di vendita al dettaglio di integrarsi verticalmente (anche attraverso partnership e sinergie) e competere con le aziende di consegna che erano (e sono tuttora) i suoi fornitori, non è un fallimento del mercato: è la prova della contendibilità e del funzionamento dei meccanismi concorrenziali in gioco. Se azioni di policy impedissero agli operatori economici di perseguire modelli di business che promuovono lo sviluppo della loro catena del valore (nel caso di Amazon: logistica / consegna) e nuovi approcci per l'approvvigionamento di input di consegna, ciò ridurrebbe il benessere dei consumatori.

Una nuova regolamentazione settoriale che chiedesse o costringesse le imprese non cambiare loro fornitori (di servizi postali e di consegna o di qualsiasi altro prodotto / servizio economico) quando esistono possibilità di miglioramento sarebbe chiaramente in contrasto con la liberalizzazione del settore postale dell'UE e la politica della concorrenza. Questo perché, in assenza di fallimenti del mercato, la concorrenza garantisce che i consumatori traggano vantaggio dai guadagni di efficienza creati da modelli di business verticalmente integrati. Il benessere dei consumatori sarebbe ridotto se la valutazione della PSD portasse a normative aggiuntive che annullino gli effetti positivi e pro-consumatori che hanno accompagnato la liberalizzazione in questo settore dal 1997.

Infine, alcuni commentatori potrebbero considerare il Covid-19 di per sé un motivo per ripensare ed espandere la regolamentazione nel caso si ritenga che la pandemia abbia spinto un maggior numero di consumatori ad effettuare acquisti online a perenne discapito di alternative. Tuttavia, l'evidenza empirica sui comportamenti di acquisto dei consumatori durante la pandemia non è coerente con questo assunto. Infatti, sebbene il Covid-19 abbia promosso nuove abitudini, solo il 13% degli e-shopper intervistati riferisce che le ragioni per fare acquisti online sono completamente cambiate a causa del Covid-19, mentre per il 61% le ragioni sono rimaste le stesse o sono cambiate di poco. Inoltre, il 90% degli e-shopper intervistati afferma che dopo la fine delle restrizioni da Covid-19, continuerà a considerare i prodotti in vendita sia offline che online. Pertanto, risulta difficile giustificare una nuova regolamentazione per effetto di cambiamenti nelle abitudini d'acquisto legate al Covid-19.