

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

A493B - POSTE ITALIANE/PREZZI RECAPITO

Provvedimento n. 27298

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'8 agosto 2018;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO, in particolare, l'articolo 15, comma 2, della citata Legge, nella parte in cui prevede che, in caso di inottemperanza alla diffida di cui al comma 1 dello stesso articolo, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato ovvero, nei casi in cui sia stata applicata la sanzione di cui al comma 1, di importo non inferiore al doppio della sanzione già applicata con un limite massimo del dieci per cento del fatturato, determinando altresì il termine entro il quale il pagamento della sanzione deve essere effettuato;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n.217;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO il proprio provvedimento n. 26900 del 13 dicembre 2017, con il quale è stato accertato che Poste Italiane S.p.A. ha posto in essere un abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 102 TFUE, consistente nell'offerta ai clienti finali di servizi di recapito con tracciatura a condizioni tecnicamente ed economicamente non replicabili dai concorrenti, nonché nell'applicazione di sconti ed altre condizioni di esclusiva/fidelizzanti, ostacolando per tale via l'esplicitarsi di una effettiva concorrenza nel mercato finale del recapito degli invii multipli di corrispondenza ordinaria;

VISTA la lettera (b) del dispositivo del citato provvedimento, con cui si ordina a Poste Italiane S.p.A. di porre immediatamente fine ai comportamenti distorsivi della concorrenza e di astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata;

VISTA la lettera (d) del dispositivo del citato provvedimento, con il quale si richiede ad Poste Italiane S.p.A. di dare comunicazione all'Autorità delle iniziative adottate per ottemperare a quanto richiesto dalla lettera (b) del deliberato, trasmettendo specifica relazione scritta entro sessanta giorni dalla notifica del provvedimento;

VISTI gli atti del procedimento, le interlocuzioni con Poste Italiane S.p.A. e, in particolare, le audizioni di Poste Italiane S.p.A. tenutesi in data 23 e 30 luglio 2018 e la comunicazione di Poste Italiane S.p.A. pervenuta in data 3 agosto 2018;

CONSIDERATO quanto segue:

1. IL PROVVEDIMENTO DI CONCLUSIONE DELL'ISTRUTTORIA A493 – POSTE ITALIANE/PREZZI DI RECAPITO

1. Con provvedimento n. 26900 del 13 dicembre 2017 (d'ora in avanti anche "provvedimento A493") l'Autorità ha accertato che *"le condotte poste in essere da Poste Italiane S.p.A., poste in*

essere almeno dal 24 settembre 2014 e tuttora in corso, consistenti nell'offerta ai clienti finali di servizi di recapito con tracciatura a condizioni tecnicamente ed economicamente non replicabili dai concorrenti nonché nell'applicazione di sconti ed altre condizioni di esclusiva/fidelizzanti, costituiscono un abuso di posizione dominante contrario all'articolo 102 del TFUE, finalizzato ad ostacolare l'esplicitarsi di una effettiva concorrenza nel mercato finale del recapito degli invii multipli di corrispondenza ordinaria".

2. In particolare, Poste Italiane S.p.A. (d'ora in avanti anche "PI" o "la Parte" o "la Società") ha abusato della propria posizione dominante nei mercati intermedio e finale del recapito degli invii multipli di corrispondenza ordinaria, offrendo ai concorrenti, quale servizio intermedio per completare i propri servizi *end-to-end* di recapito, il solo servizio di Posta Massiva, che ha un prezzo più elevato e una qualità tecnica inferiore rispetto ai servizi di posta certificata di Poste Italiane (e in particolare del servizio Posta Time), riservati invece ai soli clienti finali. Così facendo, Poste Italiane ha formulato offerte ai clienti finali né tecnicamente né economicamente replicabili dai concorrenti, che sono incorsi in un margine addirittura negativo.

Inoltre, Poste Italiane ha offerto in modo selettivo ai clienti dei *competitor* servizi di posta certificata scontati rispetto al prezzo di listino e a copertura geografica estesa all'intero territorio nazionale, condizionando tali condizioni di favore a clausole di esclusiva o vincoli sui volumi a queste assimilabili.

3. La strategia abusiva sopra descritta ha avuto l'intento specifico di sottrarre volumi alla concorrenza, con l'obiettivo di recuperare l'intero fabbisogno dei clienti finali. Sfruttando la capillarità della sua rete, detenuta in qualità di Fornitore del Servizio Universale, che le consente di offrire i servizi di posta certificata su tutto il territorio nazionale e, in particolare, nelle Aree Extra Urbane dove è l'unica rete presente, PI ha fatto leva sui migliori prezzi che applica in queste aree e, condizionandoli ai vincoli sopra descritti, ha catturato la domanda dei clienti anche nelle aree in cui sono presenti reti postali alternative, a danno dei concorrenti.

4. Gli effetti della strategia escludente di PI hanno prodotto significativi effetti pregiudizievoli per i concorrenti, in termini di perdita di clienti, di fatturato e di quote di mercato. I volumi sottratti alla concorrenza sono stati quantificati internamente dalla stessa Poste Italiane in oltre 100 milioni su base annua e la quota di PI sul mercato finale degli invii multipli di posta ordinaria è risultata nel 2016 in significativa crescita, a fronte della riduzione della quota dei concorrenti.

2. LO STATO DEL CONTENZIOSO AVVERSO IL PROVVEDIMENTO N. 26900 DEL 13 DICEMBRE 2017

5. Avverso il provvedimento A493, Poste Italiane ha sollevato ricorso davanti al Tar del Lazio, chiedendo contestualmente al giudice amministrativo l'adozione di misure cautelari.

6. In data 14 marzo 2018, con ordinanza n. 1532/2018, il Tar del Lazio, ha respinto l'istanza cautelare, ritenendo che non sussistessero i presupposti di gravità e urgenza previsti dalla legge, e ha fissato la trattazione del merito all'udienza del 5 dicembre 2018.

7. L'appello proposto da Poste Italiane avverso tale decisione è stato respinto dal Consiglio di Stato, con ordinanza n. 2941 del 27 giugno 2018, anche considerata la non distante celebrazione dell'udienza di merito.

3. L'INOTTEMPERANZA ALLA LETTERA (B) DEL DELIBERATO DEL PROVVEDIMENTO N. 26900 DEL 13 DICEMBRE 2017

3.1. La relazione di ottemperanza

8. Il provvedimento dell'Autorità n. 26900 del 13 dicembre 2017, notificato a Poste Italiane il 15 gennaio 2018, ordinava alla Parte di porre fine all'infrazione accertata e di astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi. Inoltre, il provvedimento prescriveva la trasmissione di una relazione scritta da parte di Poste Italiane all'Autorità entro sessanta giorni dalla notifica, al fine di dare conto delle iniziative adottate per ottemperare.

9. A seguito delle vicende giurisdizionali sopra riportate, in data 16 marzo e 3 aprile 2018¹ la Parte ha presentato una relazione di ottemperanza, successivamente integrata in data 2 maggio e 3 agosto 2018.

10. Con nota del 16 marzo 2018, Poste Italiane ha informato l'Autorità di aver dato attuazione ai "comportamenti virtuosi" già presentati all'Autorità con comunicazione del 3 novembre 2017, predisponendo un'offerta destinata agli operatori alternativi di servizio equivalente, per prezzo, qualità e caratteristiche, al servizio Posta Time nelle aree Extra-Urbane non coperte da alcun concorrente sulla base delle coperture di gara da questi ultimi dichiarate (aree denominate da PI "EU2"), nonché assumendo l'obbligo di non applicare nelle nuove gare prezzi inferiori a 0,39/0,41 euro a seconda delle specifiche del servizio (Posta Time Base/Ora) e di dare trasparenza ai clienti dell'incidenza della componente di prezzo nelle aree non coperte da operatori alternativi. PI ha altresì reso noto che l'offerta del servizio sopra menzionato era stata sottoscritta dall'Agenzia Espressi di Giannone S.a.S..

Poste Italiane ha inoltre comunicato di aver modificato i contratti con i clienti, eliminando le clausole relative alla durata dei contratti, alle clausole fidelizzanti, di esclusiva o relative a quantità dei volumi, nonché confermando la facoltà di recesso senza penali, sanzioni o *repricing*.

11. A tale prima nota, l'Autorità ha dato riscontro con comunicazione del 29 marzo 2018, nella quale si evidenziava che l'offerta di servizio equivalente a Posta Time prospettata non poteva considerarsi ottemperante al provvedimento, in quanto anche meno ampia, in termini di estensione delle aree coinvolte, di quella relativa all'iniziativa comunicata nel corso del procedimento, che l'Autorità aveva già ritenuto insufficiente a far cessare l'infrazione. In proposito, l'Autorità ha ribadito che l'individuazione della copertura delle reti dei concorrenti effettuata da Poste Italiane e basata sugli atti di gare pubbliche dell'ultimo triennio, oltre a cristallizzare nel tempo la dimensione delle reti dei concorrenti, non era indicativa di coperture stabili nel tempo in quanto suscettibile di includere forme di cooperazione costruite *ad hoc* per singole gare.

12. Nella relazione del 3 aprile 2018, Poste Italiane ha informato l'Autorità di essere in procinto di dare attuazione di misure volte a:

- ridurre il prezzo di accesso al servizio equivalente a Posta Time rivolto ai concorrenti nelle aree Extra-Urbane coperte dalla sola rete di recapito di Poste Italiane sulla base delle coperture dichiarate dagli operatori alternativi nelle gare pubbliche (EU2). In particolare, il prezzo del servizio sarebbe passato da 0,39/0,41 euro a 0,35/0,37 euro, in un'ottica "*retail minus*", in maniera da assicurare una differenza del 10% tra prezzo ai concorrenti e prezzi ai clienti finali;
- porre in essere interlocuzioni dirette con alcuni operatori postali alternativi, tese a trovare soluzioni "bilaterali" al problema del *margin squeeze*. In particolare, in quest'ambito PI ha

¹ L'Autorità ha considerato che il termine dei 60 giorni dalla notifica del provvedimento per l'ottemperanza non venisse a scadenza il 16 marzo 2018, in quanto lo stesso era stato sospeso dal decreto presidenziale del 26 febbraio 2018 e fino al 14 marzo 2018, data dell'ordinanza n. 1532 di rigetto dell'istanza di sospensiva. Pertanto, il nuovo termine per l'ottemperanza è stato considerato il 3 aprile 2018.

rappresentato di aver dato una prima disponibilità ad offrire il servizio su porzioni di territorio più ampie, previa verifica di fattibilità su alcune province in ottica sperimentale.

13. Con la comunicazione del 2 maggio 2018, Poste Italiane ha ulteriormente precisato lo stato di avanzamento degli incontri con gli operatori alternativi, e in particolare con Nexive, Assopostale, GPS, e Citypost.

14. In data 8 maggio 2018, l'Autorità ha inviato una richiesta di informazioni a Poste Italiane, volta ad accertare le condizioni economiche e tecniche dei contratti in essere, nonché le condizioni economiche delle offerte formulate ai clienti finali, successivamente alla notifica del provvedimento, con riguardo ai servizi oggetto del procedimento A493. Poste Italiane ha dato riscontro in data 14 maggio 2018, fornendo le informazioni richieste.

In tale occasione Poste Italiane ha prodotto una lista di 65 soggetti ai quali la stessa ha presentato offerte successivamente alla data di notifica del provvedimento finale.

15. Queste nuove offerte di Posta Time (o prodotti equivalenti), formulate successivamente alla notifica del provvedimento dell'Autorità, riportano una tabella con il prezzo del servizio distinto per aree di destinazione (AM, CP e EU) e porto di peso e una nota a pie' di pagina in corrispondenza del prezzo EU che richiama l'obbligo assunto da PI, a fronte del procedimento A493, di non applicare ai clienti finali un prezzo inferiore a 0,39/0,41€ nelle aree EU2 (a seconda che si tratti del servizio posta Time Base o Posta Time Ora).

16. Da ultimo, nel corso delle audizioni tenutesi in data 23 e 30 luglio 2018 e con l'integrazione alla relazione di ottemperanza pervenuta il 3 agosto 2018, Poste Italiane ha reso noto di aver proposto a Nexive una bozza di accordo per l'accesso alla rete di recapito di Poste Italiane che, tuttavia, non è stato alla data attuale ancora perfezionato, in ragione del mancato accordo fra le parti su aspetti tecnici ed economici.

3.2. L'ulteriore attività preistruttoria

17. Al fine di accertare gli effetti sul mercato delle azioni annunciate da Poste Italiane, sono stati sentiti in audizione i principali operatori postali alternativi (di seguito, anche "OA"), onde acquisire maggiori informazioni sullo stato di attuazione del provvedimento da parte di Poste Italiane.

18. In particolare, sono stati auditi Nexive, Consorzio AREL, GPS, Assopostale ed è stata inviata una richiesta di informazioni a Fulmine Group. Tutti gli operatori sentiti hanno rappresentato che Poste Italiane ha avviato una serie di contatti e incontri solo a seguito della decisione del Tar del Lazio del 14 marzo 2018; tuttavia, tali incontri, portati avanti da Poste Italiane, in un'ottica che appariva strumentale e dilatoria nelle more del contenzioso amministrativo, non hanno condotto alla concretizzazione di alcuna offerta migliorativa rispetto a quella del 3 novembre 2017. Tale offerta, come già rilevato dall'Autorità nel provvedimento finale, non risultava sufficiente a far cessare l'infrazione, stante la limitata copertura della stessa alle aree non servite da nessun operatore alternativo e per di più calcolate sulla base delle coperture dichiarate dagli OA in occasione delle gare pubbliche.

Gli operatori alternativi hanno altresì evidenziato che, per quanto di loro conoscenza, i contratti contestati nel provvedimento dell'Autorità non sono stati modificati da Poste Italiane, quanto meno con riguardo ai prezzi applicati ai clienti finali e, in alcuni casi, essi sono stati anche oggetto di rinnovo, ancorché tacito.

19. Si rappresenta, infine, che sono state inviate richieste di informazioni ad alcune società clienti di Poste Italiane, al fine di acquisire copia dei contratti in vigore, onde verificare la presenza o

meno di clausole di esclusiva ovvero di sconti fidelizzanti, nonché al fine di accertare le condizioni economiche applicate².

3.3. Valutazioni sull'inottemperanza del deliberato del provvedimento n. 26900 del 13 dicembre 2017

20. Dalle informazioni trasmesse da Poste Italiane, da ultimo in data 14 maggio 2018 e 3 agosto 2018, emerge che la Parte non risulterebbe avere adottato misure idonee ad eliminare l'infrazione accertata.

21. Innanzitutto, l'inidoneità delle misure proposte da Poste emergerebbe dal fatto che, allo stato attuale, l'offerta di un servizio equivalente a Posta Time a favore degli operatori alternativi sarebbe rimasta immutata rispetto a quanto comunicato all'Autorità il 3 novembre 2017. Tale offerta, nel provvedimento n. 26900 del 13 dicembre 2017, era stata considerata dall'Autorità inidonea a porre termine all'infrazione contestata. Infatti, in primo luogo, era stata considerata insufficiente la sua estensione territoriale alle sole aree non coperte da nessun concorrente. In secondo luogo, era stata ritenuta non corretta l'individuazione delle coperture delle reti dei concorrenti effettuata da PI sulla base delle dichiarazioni di gara di questi ultimi, in quanto esse non risultano rappresentative di coperture stabili nel tempo. Pertanto, la mera riproposizione dell'offerta del 3 novembre 2017 non appare idonea a costituire ottemperanza al suddetto provvedimento. Peraltro, l'intenzione di abbassare i corrispettivi a carico dei concorrenti in una prospettiva di *retail minus* manifestata da Poste Italiane, ad oggi, non risulterebbe aver trovato attuazione.

22. Con riguardo alle interlocuzioni di Poste Italiane con gli operatori alternativi, tese ad individuare soluzioni bilaterali per l'accesso di questi ultimi alla rete di recapito di Poste Italiane, allo stato attuale, non risulterebbe concretizzata alcuna iniziativa, essendosi PI limitata alla mera interlocuzione con tali soggetti senza addivenire alla sottoscrizione di alcun accordo.

23. Inoltre, per quanto concerne i contratti specificamente contestati nel provvedimento A493, essi non risulterebbero essere stati modificati con riferimento ai corrispettivi economici e, pertanto, i prezzi praticati da Poste Italiane ai clienti finali nelle aree Extra-Urbane risulterebbero a tutt'oggi più bassi di quelli offerti ai concorrenti. Peraltro, in alcuni casi, non appaiono essere state completamente rimosse le clausole di esclusiva e/o contenenti sconti fidelizzanti. Questi contratti, quindi, risulterebbero a tutt'oggi non replicabili per i concorrenti.

24. Tale valutazione risulterebbe confermata anche alla luce delle nuove offerte prodotte da Poste Italiane, in quanto nelle stesse permane il problema del perimetro delle aree EU2 come sopra evidenziato e, quanto meno per alcune offerte, la nuova formulazione dei prezzi (relativa all'obbligo di prezzo non inferiore a 0,39/0,41 euro in EU2) non avrebbe alcun impatto sul prezzo complessivo per il recapito in EU contrattualizzato con il singolo cliente, che resterebbe sempre inferiore ai predetti corrispettivi.

25. Infine, sempre con riguardo ai contratti contestati nel provvedimento A493, venuti a scadenza anche successivamente alla diffida dell'Autorità, alcuni di essi risulterebbero essere stati rinnovati o prorogati alle medesime condizioni.

26. Alla luce delle informazioni rese disponibili da Poste Italiane, risulterebbe che la stessa non abbia provveduto ad adottare misure concrete volte all'eliminazione delle condotte contestate dall'Autorità, con particolare riferimento all'obbligo di garantire che i prezzi di offerta ai clienti finali e ai concorrenti comportino la replicabilità economica e tecnica per questi ultimi.

² Richieste del 9 maggio 2018, inviate a Monte dei Paschi di Siena, a BNL-Business Partner Italia e a Crédit Agricole Cariparma.

27. In conclusione, la condotta di Poste Italiane appare porsi in contrasto con le valutazioni effettuate dall'Autorità nel provvedimento n. 26900 del 13 dicembre 2018, in maniera tale da integrare una violazione di quanto disposto dal deliberato del suddetto provvedimento, con cui l'Autorità ha ordinato a Poste Italiane di porre immediatamente fine ai comportamenti distorsivi della concorrenza e di astenersi per il futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata.

RITENUTO, pertanto, che il comportamento di Poste Italiane consistente nel non aver adottato misure idonee all'eliminazione dell'infrazione e nel non essersi astenuta dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione, come emerge dal contenuto delle relazioni del 16 marzo, 3 aprile, 2 e 14 maggio 2018, e delle successive integrazioni, e da ultimo il 3 agosto 2018, integri una violazione della lettera b) della delibera del provvedimento n. 26900, in quanto le misure descritte non costituiscono adempimenti idonei a rimuovere l'infrazione accertata;

DELIBERA

a) di contestare a Poste Italiane S.p.A. la violazione di cui all'articolo 15, comma 2, della Legge n. 287/90 per inottemperanza al provvedimento dell'Autorità n. 26900 del 13 dicembre 2017;

b) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Bianca Maria Cammino;

c) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Credito, Poste e Turismo della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai legali rappresentanti di Poste Italiane S.p.A., nonché da persone da essi delegate;

d) con riguardo all'inottemperanza contestata, che, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, della Legge n. 689/81, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, gli interessati possono far pervenire all'Autorità scritti difensivi e documenti e chiedere di essere sentiti;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 28 febbraio 2019.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella
