

## **A539 - POSTE ITALIANE/CONTRATTI FORNITURA SERVIZIO RECAPITI**

Provvedimento n. 28192

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 marzo 2020;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la legge 18 giugno 1998, n. 192 e, in particolare, l'articolo 9;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE la segnalazione della società Soluzioni S.r.l. del 15 gennaio 2020 e le successive integrazioni;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LE PARTI**

**1.** Poste Italiane S.p.A. (di seguito anche Poste Italiane) è la società, quotata in Borsa, a capo dell'omonimo Gruppo, attivo, oltre che nel settore postale, anche in numerosi altri mercati, tra i quali quello dei servizi finanziari ed assicurativi. Poste Italiane è il fornitore del servizio postale universale. Il fatturato realizzato dal Gruppo Poste Italiane nel 2018 (dati bilancio consolidato) è stato pari a quasi 11 miliardi di euro, di cui circa 3,6 miliardi di euro relativi al settore dei servizi postali (corrispondenza, pacchi e altro).

**2.** Soluzioni S.r.l. (di seguito anche Soluzioni) è una società avente ad oggetto, tra l'altro, l'attività di accettazione e recapito di corrispondenza epistolare e ordinaria nonché di corrispondenza registrata. Fino a metà del 2017, la società ha prestato il servizio di distribuzione e raccolta di corrispondenza e posta non indirizzata ed espletamento di servizi ausiliari in ambito urbano, nel territorio di Napoli, in virtù di accordi sottoscritti con Poste Italiane. Nel 2016 Soluzioni ha realizzato un fatturato di poco superiore a 3 milioni di euro; nel 2017 ha realizzato un fatturato pari a circa 1,5 milioni di euro; nel 2018 la società non ha realizzato fatturato. A fine dicembre 2017 è stata disposta la procedura di liquidazione della società; detta procedura è stata successivamente revocata ed è stato altresì modificato l'oggetto sociale di Soluzioni, comprendente allo stato anche attività di natura immobiliare.

### **II. I FATTI SEGNALATI**

**3.** Dall'avvio del processo di liberalizzazione del settore dei servizi postali, Soluzioni ha sottoscritto vari accordi con Poste Italiane, dapprima nella forma di accordi di *partnership*, poi di accordi quadro sottoscritti a esito dell'aggiudicazione di gare con chiamata da albo bandite da Poste Italiane<sup>1</sup> e successivamente prorogati, da ultimo a metà del 2017. Tali accordi riguardavano, inizialmente, il recapito di corrispondenza raccomandata e, successivamente, la fornitura del servizio di distribuzione e raccolta di corrispondenza e posta non indirizzata ed espletamento di servizi ausiliari in ambito urbano, nel territorio di Napoli.

**4.** Ad avviso di Soluzioni, la società si sarebbe trovata, sino a metà del 2017, in una situazione di dipendenza economica nei confronti di Poste Italiane - stante lo squilibrio di diritti e obblighi a favore di quest'ultima, desumibile, tra l'altro, dalla composizione del fatturato di Soluzioni, realizzato essenzialmente attraverso i servizi resi a Poste Italiane, nonché dal carattere di esclusività dei rapporti di Soluzioni con Poste Italiane - di cui Poste Italiane avrebbe abusato.

**5.** In particolare, Soluzioni lamenta la presenza, nei contratti che hanno regolato i rapporti con Poste Italiane sino a metà del 2017, di clausole che avrebbero ostacolato, se non impedito, la ricerca di committenti terzi da parte della stessa nonché la possibilità di operare in concorrenza diretta con Poste Italiane. Tali clausole prevedevano, tra l'altro, un diritto di prelazione di Poste Italiane per l'acquisto dell'azienda, un divieto di concorrenza, e, almeno dal 2012, un divieto di trasportare e consegnare contestualmente prodotti di Poste Italiane e di terzi, pena la risoluzione *ipso iure* del contratto. In virtù di tale divieto, la società, per poter operare anche con soggetti diversi da Poste Italiane o in concorrenza diretta con Poste Italiane, avrebbe dovuto sopportare una sostanziale duplicazione dei costi operativi legati ai servizi prestati.

**6.** Soluzioni lamenta altresì la previsione, nei medesimi contratti sottoscritti con Poste Italiane, di ampi margini di variabilità nelle forniture dei servizi da rendere a Poste Italiane, circostanza che avrebbe indotto Soluzioni a mantenere una struttura sovradimensionata, necessaria a soddisfare ogni richiesta di Poste Italiane. Poste Italiane avrebbe anche chiesto a Soluzioni il rispetto di regole (tra le quali quelle contenute nel Manuale operativo per il recapito da parte di terzi, allegato ai vari contratti) e parametri organizzativi tali da irrigidire ulteriormente la struttura aziendale di Soluzioni, rendendola così ancora meno adatta a operare con soggetti diversi da Poste Italiane. Ciò anche in ragione di

---

<sup>1</sup> [Ai sensi della normativa allora vigente, in particolare l'art. 232 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n.163.]

obblighi che le sarebbero stati imposti sebbene non previsti nei contratti, tra i quali l'obbligo per i dipendenti di Soluzioni di indossare *gilet* recanti una dicitura da cui si evinceva che questi ultimi stavano svolgendo attività per conto di Poste Italiane, nonché l'obbligo di apporre sugli automezzi di Soluzioni il logo di Poste Italiane.

**7.** Ancora, Soluzioni, su richiesta di Poste Italiane, avrebbe espletato diverse attività aggiuntive non previste nei contratti, che peraltro non le sarebbero state retribuite.

### **III. VALUTAZIONI**

**8.** L'articolo 9 della legge n. 192/1998 vieta l'abuso da parte di una o più imprese dello stato di dipendenza economica, definita come *"la situazione in cui un'impresa sia in grado di determinare, nei rapporti commerciali con un'altra impresa, un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi. La dipendenza economica è valutata tenendo conto anche della reale possibilità per la parte che abbia subito l'abuso di reperire sul mercato alternative soddisfacenti. L'abuso può anche consistere nel rifiuto di vendere o nel rifiuto di comprare, nella imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie, nella interruzione arbitraria delle relazioni commerciali in atto"*.

**9.** Nel caso in esame, in base alle informazioni disponibili, Poste Italiane, nell'ambito dei rapporti con Soluzioni e in virtù del proprio superiore potere contrattuale, sarebbe stata in grado di determinare un eccessivo squilibrio di diritti e obblighi nei confronti di Soluzioni, ostacolando, se non impedendo, di fatto Soluzioni nella ricerca di committenze alternative sul mercato.

**10.** Con riferimento alle condotte individuate dal citato articolo 9, alla luce delle informazioni preliminari, sembrerebbe che Poste Italiane abbia imposto a Soluzioni clausole contrattuali ingiustificatamente gravose. Tra queste rileva, almeno dal 2012, il divieto di trasporto e consegna congiunto di prodotti di Poste Italiane e di terzi. In considerazione di tale divieto, Soluzioni avrebbe potuto prestare i servizi anche per soggetti diversi da Poste Italiane o operare in concorrenza diretta con la stessa, soltanto a condizione di sopportare una duplicazione dei costi operativi. Peraltro, l'impatto del divieto sembrerebbe essere stato amplificato dall'inserimento, nell'oggetto degli accordi quadro, di servizi non più coperti da riserva legale, ossia di servizi che da quel momento avrebbero potuto essere offerti anche da concorrenti di Poste Italiane.

Tra l'altro, rilevano, altresì, le clausole che consentivano a Poste Italiane di variare a propria discrezione e in modo significativo i quantitativi da richiedere a Soluzioni. Anche tali clausole sembrerebbero essere ingiustificatamente gravose, in quanto suscettibili di determinare un aumento di costi a carico di Soluzioni, costretta a mantenere una struttura tendenzialmente sovradimensionata per far fronte a discrezionali richieste di Poste.

Nel complesso, Soluzioni si sarebbe costantemente trovata nella condizione di mantenere una struttura disegnata sulle esigenze di Poste Italiane.

Ciò anche in considerazione del fatto che Poste Italiane avrebbe richiesto a Soluzioni di rispettare regole e parametri organizzativi nonché imposto obblighi potenzialmente idonei a irrigidire la struttura aziendale di Soluzioni e a ostacolare se non impedire la sua eventuale riconversione.

**11.** Nel corso del tempo, Soluzioni, su richiesta di Poste Italiane, avrebbe svolto altresì prestazioni aggiuntive rispetto a quelle oggetto dei contratti, peraltro non remunerate.

**12.** In ragione di quanto sin qui esposto, Soluzioni ha dovuto accettare condizioni contrattuali che paiono ingiustificatamente gravose, rispettare regole e obblighi che ne avrebbero irrigidito la struttura aziendale, nonché svolgere attività e prestazioni che non sarebbero state previste nei contratti, peraltro non retribuite. In tale contesto, dunque, Soluzioni sembrerebbe avere incontrato forti difficoltà a emanciparsi dalla condizione di fornitore di Poste Italiane, a ricercare altre committenze sul mercato oltre che a operare in concorrenza diretta con Poste Italiane. A seguito dell'interruzione dei rapporti contrattuali con Poste Italiane, intervenuta a metà del 2017, infatti, sembrerebbe che Soluzioni, che fino a quel momento aveva prestato i propri servizi esclusivamente a favore di Poste Italiane, di fatto non sia riuscita a offrire altrimenti i servizi che svolgeva nel mercato.

**13.** L'insieme delle condotte descritte appare, dunque, avere rilevanza per la tutela della concorrenza e del mercato con riferimento alla fornitura dei servizi postali, tra cui in particolare il servizio di distribuzione e raccolta di corrispondenza e posta non indirizzata e relativi servizi ausiliari in ambito urbano; ciò in quanto tali condotte hanno impedito a un operatore di emanciparsi dalla condizione di mono-committenza nei confronti di Poste Italiane, di offrire i propri servizi ai concorrenti di Poste Italiane o operare in concorrenza diretta con quest'ultima, a detrimento del gioco concorrenziale del mercato.

CONSIDERATO che, ai sensi dell'articolo 9, comma 3 *bis*, della legge 18 giugno 1998, n. 192, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, qualora ravvisi che un abuso di dipendenza economica abbia rilevanza per la tutela della concorrenza e del mercato, può attivare i propri poteri di indagine ed esperimento dell'istruttoria e procedere alle diffide e sanzioni previste dall'articolo 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nei confronti dell'impresa o delle imprese che abbiano commesso detto abuso;

RITENUTO che le descritte condotte di Poste Italiane potrebbero configurare un abuso di dipendenza economica rilevante per la tutela della concorrenza e del mercato;

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 9, comma 3 *bis*, della legge 18 giugno 1998, n. 192 e dell'articolo 14 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, nei confronti della società Poste Italiane S.p.A.;
- b) la fissazione di giorni sessanta, decorrenti dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio, da parte dei legali rappresentanti della Parte, del diritto di essere sentiti, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Credito, Poste e Turismo della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la dottoressa Rosa Salvati;
- d) 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 rappresentanti legali delle Parti, nonché da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 giugno 2021.

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  
*Roberto Rustichelli*