

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 9 marzo 2011;

SENTITO il Relatore Professor Piero Barucci;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 102 del TFUE;

VISTO il regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTE le segnalazioni pervenute da parte della società Selecta S.p.A. in data 2, 10, 22 febbraio 2011 e, da ultimo, in data 24 febbraio 2011;

VISTA la documentazione in proprio possesso;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. La società Selecta S.p.A. (di seguito, anche Selecta) ha segnalato, con comunicazioni pervenute rispettivamente in data 2, 10, 22 e 24 febbraio 2011, talune condotte di Poste Italiane S.p.A. (di seguito, anche “Poste Italiane”) attraverso le quali quest’ultima ostacolerebbe, a vantaggio della propria controllata Postel S.p.A. (di seguito, anche Postel), l’attività di operatori indipendenti, quali la stessa Selecta, attivi nel settore dei servizi di intermediazione tra i clienti-mittenti e il fornitore del servizio di posta massiva.

2. Le segnalazioni hanno ad oggetto presunte condotte abusive di tipo escludente che sarebbero tenute da Poste Italiane a danno di Selecta,

consistenti in specifiche modalità di regolazione e/o di esecuzione del rapporto contrattuale in essere tra Poste Italiane e Selecta – in particolare rispetto ai tempi di pagamento e alle esposizioni debitorie – per la fornitura del servizio di recapito, ciò a vantaggio della controllata di Poste Italiane, Postel.

II. LE PARTI

3. Poste Italiane S.p.A. è la società posta a capo dell'omonimo gruppo. Poste Italiane è stata trasformata da Ente Pubblico Economico in società per azioni a partire dal 28 febbraio 1998. Il capitale sociale di Poste Italiane è interamente posseduto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il Gruppo Poste Italiane è attivo nell'offerta di servizi postali, finanziari e assicurativi. Per quanto concerne i servizi postali, le società del Gruppo offrono servizi rientranti negli oneri del Servizio Postale Universale, nonché servizi interamente liberalizzati e servizi a valore aggiunto. La società controllata Postel offre servizi integrati per la gestione delle comunicazioni di *business* e di *marketing*.

Nel 2009, il fatturato complessivo a livello mondiale del Gruppo Poste Italiane è stato pari a circa 17,5 miliardi di euro, di cui circa 17,3 miliardi di euro sono stati realizzati in Italia.

4. Selecta S.p.A., già operatore di posta elettronica ibrida, è attiva dal settembre 2006 nel settore della posta massiva, oltre che nell'offerta di altri servizi quali il *direct marketing*, il *commercial printing*, servizi telematici, gestione di documenti aziendali, ecc..

Il capitale sociale di Selecta è interamente posseduto dalla società Gruppo Selecta S.r.l., costituita nel gennaio 2008 per l'implementazione dell'operazione di acquisto dal Gruppo Venturini della stessa Selecta e di altri rami d'azienda e società operanti nel *business* della c.d. "Comunicazione Obbligatoria" e del Direct Mailing. Gruppo Selecta S.r.l. è partecipata dal Fondo di Investimento I2 Capital Partners e dalla società Onetone BV.

Nel 2009, Selecta ha realizzato in Italia un fatturato complessivo pari a circa 46 milioni di euro.

III. I FATTI SEGNALATI

5. Secondo quanto riferito dalla segnalante, Selecta svolge essenzialmente attività di gestione dati, stampa e imbustamento di comunicazioni rivolte dalla clientela *business* a grandi masse di destinatari. Il medesimo tipo di attività è esercitata da Postel, appartenente al Gruppo Poste Italiane. Né Selecta né Postel operano nel recapito di tale corrispondenza, essendo a tal fine necessario disporre di strutture e soprattutto della rete su una parte rilevante del territorio nazionale.

6. Il recapito di tale tipologia di comunicazioni avviene tipicamente per mezzo del servizio c.d. di “posta massiva”, che è stato prestato, sino al 31 dicembre 2010, in regime di esclusiva da parte di Poste Italiane S.p.A.. Altre modalità di invio, infatti, quali il servizio c.d. “Data ed Ora Certa” prestato anche da operatori alternativi a Poste Italiane, non sono sostituiti in quanto aventi caratteristiche di erogazione del servizio diverse e quindi non sarebbero utilizzate per il recapito di posta massiva: a tale proposito la segnalante dichiara, infatti, che *«a fine 2008 la quota di mercato non servita da Poste Italiane si ritiene che ammontasse a non più del 2,5/3%»*.

7. In tale contesto, Selecta afferma che, nel corso del 2010, e precisamente a partire dal mese di settembre 2010, Poste Italiane avrebbe adottato una condotta diversa rispetto al passato, modificando repentinamente e immotivatamente alcune fondamentali condizioni alla base dei rapporti in essere con Selecta per l'erogazione dei servizi di recapito a valle dell'attività di posta massiva: da un lato sul rientro dal debito, dall'altro sui tempi di pagamento.

8. In merito all'indebitamento, Selecta afferma che *«a far tempo dal mese di settembre 2010, Poste ha posto in essere una serie di condotte chiaramente rientranti in un unico preordinato disegno teso non tanto a garantire il proprio credito o a ridurre la propria esposizione verso il debitore Selecta quanto ad abusare della propria posizione per colpire (potenzialmente in modo definitivo) un proprio concorrente e quindi con finalità ed effetti escludenti a tutto vantaggio della propria controllata Postel»*¹.

9. In particolare, Selecta, in quanto cliente di Poste Italiane per i servizi di recapito di posta massiva, dichiara di aver maturato nel corso degli anni un debito nei confronti del fornitore, Poste Italiane, *«dovendo[va] versare a 60 giorni gli importi dei bolli e potendo[va] ricevere tale pagamento dai suoi*

¹ Cfr. segnalazioni Selecta del 2, 10 e 22 febbraio 2011.

clienti anche prima di tale termine [...]»². Tale debito di Selecta nei confronti di Poste Italiane «a fine 2008 era di 65 milioni di euro in relazione ad un fatturato di recapito di 183 milioni di euro circa...A fine 2009 il debito di Selecta S.p.A. aumentava a 72,3 milioni di euro...Al 31 gennaio 2011 il debito di Selecta S.p.A. verso Poste Italiane si è ridotto [...] a 51 milioni di euro»³.

10. In tale contesto, Poste Italiane «*dopo anni di consapevole tolleranza, [...], abusando della sua posizione e discriminando a favore di Postel*», avrebbe richiesto a Selecta, già in un primo incontro del 29 settembre 2010 e, successivamente, nei mesi di ottobre e novembre, la presentazione di un piano di rientro, rigettando tutte le diverse proposte avanzate dalla debitrice, fino a prospettare la possibilità della «*escussione della garanzia fideiussoria*» prestata nell'interesse di Selecta e iniziando a richiedere il pagamento delle affrancature non più dilazionato, come in passato, ma contestuale al deposito delle comunicazioni presso le proprie dipendenze per l'invio. Selecta riporta, sul punto, tra l'altro il contenuto della lettera inviatale da Poste Italiane, in data 8 ottobre 2010, nella quale quest'ultima afferma «*si rende indispensabile che venga formalizzato e presentato in tempi brevi e – comunque, entro e non oltre giorni 7 dal ricevimento della presente – un adeguato piano di rientro [...]*» e che «*nelle more dell'approvazione da parte di Poste di detto piano di rientro, la Vs società dovrà continuare a rispettare il programma di pagamenti ...continuando a garantire condizioni di pagamento anticipato e contestuale*». Selecta risulta aver presentato vari piani di rientro tutti respinti da Poste Italiane che, infatti, ancora nel mese di gennaio 2011, richiedeva, di fatto, la cessione di crediti al fine di revocare l'obbligo di pagamento contestuale.

11. Selecta rileva che «*pagamenti contestuali sono stati imposti da Poste Italiane a Selecta dai primi giorni dello scorso mese di dicembre 2010. Alla data della presente comunicazione, 23 febbraio 2011, gli stessi stanno continuando senza soluzione di continuità*»⁴.

12. Relativamente al mese di febbraio 2011, Selecta riporta evidenze in merito alla avvenuta esecuzione di bonifici contestualmente alla spedizione.

13. Selecta segnala la potenziale condotta abusiva di Poste Italiane non solo in ordine alla condotta relativa al piano di rientro, ma anche alla contestuale modifica della tempistica per il pagamento del servizio di recapito. Infatti, mentre nel passato il termine per il saldo delle fatture a Poste era, in base al

² Cfr. segnalazioni Selecta del 2, 10 e 22 febbraio 2011.

³ *Ibidem*.

⁴ Cfr. documentazione Selecta pervenuta in data 23 febbraio 2011.

«contratto di posta massiva» di «75 giorni dal mese di effettuazione del recapito in presenza di fatture emesse puntualmente da Poste Italiane» e tollerata anche una dilazione superiore, dal mese di dicembre 2010 Poste subordina l'erogazione del servizio di recapito al contestuale pagamento.

14. Secondo Selecta sia la richiesta di rientro immediato dal debito sia la richiesta di pagamento contestuale dei servizi di recapito rappresenterebbero condotte abusive di tipo escludente, poste in essere da Poste Italiane, in quanto sarebbe «evidente l'intenzione di Poste di costringere Selecta a formulare ed implementare un Piano di rientro del debito non sostenibile, con garanzie parimenti non sostenibili, allo scopo di indebolire la posizione concorrenziale di Selecta»⁵.

15. Inoltre, tali condotte andrebbero a vantaggio della controllata del gruppo Poste Italiane Postel, concorrente di Selecta nell'erogazione dei servizi di intermediazione nella posta massiva. Sul punto, Selecta ha affermato che «non risultano comportamenti analoghi di Poste Italiane nei confronti di Postel attuali a partire dallo scorso autunno in cui siano stati imposti pagamenti contestuali e/o significative e repentine riduzioni del debito verso Poste Italiane»⁶.

16. A tale proposito Selecta rileva, da un lato, che Postel risulta avere debiti verso Poste Italiane per il servizio di recapito di posta massiva⁷ pari a 159,9 milioni di euro nel 2008 e 183,1 milioni di euro nel 2009, esposizione che non risulta oggetto di richiesta di rientro; ciò diversamente, come sopra descritto, rispetto a Selecta, che nel corso del 2010 ha ridotto la propria esposizione di circa 21 milioni di euro. Inoltre Postel avrebbe aumentato anche lo sbilancio bolli (ovvero la differenza tra crediti verso clientela per servizi di recapito e debiti verso il fornitore Poste Italiane per lo stesso servizio), con un differenziale, comparando i dati di bilancio al 31 dicembre 2008 e al 31 dicembre 2009, di 39 milioni di euro; ciò a fronte di un differenziale, nello stesso periodo, dello sbilancio bolli per Selecta, anch'esso positivo, ma largamente inferiore a quello di Postel (circa 8 milioni di euro). A ciò si aggiunga che Postel dispone di una linea di finanziamento su un conto corrente intersocietario affidato per 130 milioni di euro, cui corrisponde un debito effettivo di circa 74 milioni di euro⁸.

⁵ Cfr. segnalazioni Selecta del 2, 10 e 22 febbraio 2011.

⁶ Cfr. documentazione Selecta pervenuta in data 23 febbraio 2011.

⁷ Cfr. bilanci Poste Italiane S.p.A. e Postel.

⁸ Cfr. dati di bilancio e segnalazione Selecta.

IV. VALUTAZIONI

IV. a) *Il mercato rilevante*

17. Selecta è attiva nel settore della ricezione dati, stampa, imbustamento e successiva consegna della corrispondenza all'operatore postale, il quale provvede a recapitare la comunicazione al destinatario. L'insieme di tali servizi sembra individuare un mercato rilevante in considerazione del fatto che lato domanda si tratta di un complesso di servizi espressamente richiesti dai clienti che intendono fare ricorso alla c.d. "posta massiva" e che, lato offerta, vengono erogati da coloro che, dotati delle strutture previste dalla regolamentazione vigente⁹, sono in grado di fornire l'attività di ricezione dati/stampa/imbustamento ma non l'attività di recapito. Quest'ultima, infatti, implica la disponibilità di una rete idonea a svolgere la consegna fisica della corrispondenza e che vede solo Poste Italiane dotata di una rete nazionale a ciò dedicata e attiva, fino al 31 dicembre 2010, in regime di monopolio legale.

18. La stessa Selecta si definisce un «operatore postale virtuale ossia una società che affianca i clienti nella scelta del miglior network di recapito e/o nella scelta del miglior mix di copertura delle aree territoriali e della tipologia di servizio di recapito (posta massiva vs Data e ora certa), mettendo a disposizione dei clienti la tecnologia informatica e produttiva per poter attivare servizi di recapito diversi, con operatori di recapito diversi, nelle diverse aree del territorio»¹⁰. Selecta, in sintesi, i) offre ai propri clienti i servizi di ricezione dati, stampa e imbustamento delle lettere e ii) svolge le funzioni di intermediario per i servizi di recapito, offrendo al cliente/mittente anche il recapito attraverso accordi con gli operatori postali dotati di rete (in particolare: Poste Italiane). Selecta, quindi, non è attiva nel mercato dei servizi postali di recapito, ma in quello dell'intermediazione rispetto al servizio di Posta Massiva (o di altri servizi di recapito, quale Posta Time), avente ad oggetto la gestione dei dati, la stampa, l'imbustamento della corrispondenza e la successiva consegna all'operatore postale.

19. Nell'erogazione dei servizi di intermediazione come sopra descritti, ovvero ricezione dati/stampa/imbustamento, Selecta dichiara di detenere una quota pari a circa il 12-15% del mercato, indicando il principale concorrente in Postel, con una quota pari a circa il 45-50%, società interamente

⁹ Cfr. Decreto del Ministero delle Comunicazioni del 12 maggio 2006. Si veda anche, Poste Italiane, Linee Guida, Condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva.

¹⁰ Cfr. segnalazioni Selecta del 2, 10 e 22 febbraio 2011.

controllata da Poste Italiane. In base a quanto dichiarato da Selecta, il restante 35-40% del mercato è suddiviso tra operatori quali Rotomail, Abramo, TNT, EDP, Compunte, Pozzoni, Leaderform.

20. Rileva, pertanto, osservare che Poste Italiane, controllante di Postel, è un operatore verticalmente integrato perché è attivo sia sul mercato a valle dei servizi di recapito, sia su quello dell'intermediazione, attraverso Postel.

21. In questo quadro, Poste Italiane è il principale fornitore di Selecta, in quanto, allo stato, unica società in grado di garantire l'offerta dei servizi di recapito su tutto il territorio nazionale¹¹. Più in generale, Poste Italiane deterrebbe quote superiori al 90% nel mercato dei servizi di recapito di posta massiva.

22. Pertanto, tanto nel mercato della intermediazione a monte che in quello di recapito di posta massiva a valle, Poste Italiane sarebbe l'operatore dominante, sia per quote di mercato detenute, sia per l'assetto di gruppo verticalmente integrato con il quale opera anche come fornitore dei concorrenti a monte.

IV. b) *L'abuso di posizione dominante*

23. Sulla base delle informazioni disponibili, Poste Italiane potrebbe aver abusato della propria posizione dominante nel mercato dei servizi di recapito di posta massiva, ponendo in essere condotte di tipo escludente.

24. La condotta abusiva di tipo escludente sarebbe ravvisabile nel repentino cambiamento di strategia da parte di Poste Italiane che, mentre avrebbe consentito nel tempo la creazione di una esposizione debitoria di Selecta pari a 65 milioni di euro nel 2008 e a 72,3 milioni di euro nel 2009, avrebbe richiesto, a partire da settembre 2010, un piano di rientro, pena la mancata erogazione del servizio e/o dietro pagamento contestuale. Ciò, secondo Selecta, a fronte di una politica di riduzione del debito di circa 21 milioni di euro nel periodo compreso tra gennaio 2010 e gennaio 2011.

25. La mancata accettazione di piani di rientro, come evidenziato dai documenti¹² potrebbe assumere la natura di condotta abusiva posta in essere da un operatore dominante che, proprio in una fase di liberalizzazione dei mercati, utilizza la leva della esposizione debitoria dei clienti nel mercato a

¹¹ Per il recapito della corrispondenza dei propri clienti, Selecta si avvale, in misura minore, anche di altri operatori quali TNT e di operatori a carattere locale.

¹² Cfr. Comunicazione fax del 16 dicembre 2010, da Poste Italiane a Selecta, avente ad oggetto "Situazione debitoria posta massiva". Un nuovo piano di rientro sarebbe stato respinto nel corso di una riunione tenutasi in data 1 febbraio 2011 tra i rappresentanti delle due società presso la sede di Poste Italiane.

valle del recapito per escludere, ostacolandone l'operatività, il concorrente Selecta nel mercato a monte della intermediazione dei servizi di posta massiva.

26. Inoltre, Poste Italiane avrebbe richiesto il pagamento contestuale dei servizi, evento questo che, analogamente al rientro dal debito, costituisce un mutamento repentino rispetto alla situazione pregressa nella quale il pagamento poteva avvenire, in base alle condizioni contrattuali, nel termine di 75 giorni, ma che di fatto risulta essere stato anche oggetto di dilazioni¹³.

27. Anche tale condotta potrebbe avere carattere escludente, non essendo finanziariamente sostenibile, per un operatore come Selecta, alla luce di quanto dichiarato dalla stessa, una simile tempistica di pagamento. Tempistica che tra l'altro è stata condizionata alla adozione di un piano di rientro soggetto alla valutazione della stessa Poste Italiane che, peraltro, non ha approvato alcuna delle versioni sottoposte, come emerge dalla cessione dei crediti e dai pagamenti contestuali effettuati da Selecta a favore di Poste Italiane nel periodo a partire da dicembre 2010.

28. Una simile condotta, come richiamato da Selecta, comporterebbe un vantaggio per la stessa Poste Italiane che acquisirebbe, tramite Postel, la quota di mercato attualmente detenuta da Selecta, con possibili riflessi sulle condizioni dell'offerta e conseguentemente con possibile pregiudizio per i consumatori, atteso che gli utenti del servizio di posta massiva vedrebbero ridursi la possibilità di rivolgersi ad operatori diversi dalla società integrata nel Gruppo Poste Italiane.

29. Rileva, in tal senso, il ruolo verticalmente integrato del gruppo Poste Italiane, con Postel soggetto concorrente di Selecta e con Poste Italiane fornitore di entrambe per i servizi di recapito di posta massiva. In tale contesto emerge la circostanza che Postel, primo operatore nel mercato dei servizi di intermediazione ove opera Selecta, non avrebbe subito i cambiamenti nelle modalità di pagamento e di rientro dai debiti rispetto a Poste Italiane. Diversamente da Selecta, Postel avrebbe anzi aumentato il proprio debito dal 2008 al 2009, non avrebbe eseguito i pagamenti contestualmente all'erogazione del servizio di recapito da parte di Poste e avrebbe goduto di una linea di finanziamento non disponibile ai concorrenti quali Selecta.

¹³ Il termine di 75 giorni è dato dalla somma del termine di 60 giorni dall'emissione della fattura, e del termine di 15 giorni dalla fine del periodo di riferimento, entro il quale Poste Italiane è tenuta, mensilmente, ad emettere le fatture. In tal senso si vedano le Condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva (cit. alla nota 9), richiamate dall'accordo stipulato da Poste Italiane e Selecta.

IV. c) *Il pregiudizio al commercio intracomunitario*

30. Le condotte sopra descritte rientrano nell'ambito di applicazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza e, segnatamente, nell'ambito dell'art. 102 del TFUE, relativo al divieto di abuso di una posizione dominante.

31. Tali condotte, infatti, appaiono coinvolgere l'intero territorio nazionale, e sono suscettibili di produrre un impatto negativo rispetto alla concorrenza potenziale, anche nell'ottica della estensione della propria operatività da parte di imprese appartenenti ad altri Paesi comunitari, tanto più in considerazione del processo di completamento della liberalizzazione dei servizi postali ai sensi della direttiva n. 2008/6/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008. Pertanto, le condotte in esame sono idonee a pregiudicare il commercio tra Stati membri, poiché consolidano la compartimentazione del mercato a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta da Trattato¹⁴.

RITENUTO, pertanto, alla luce delle considerazioni su esposte, che i comportamenti descritti potrebbero dare luogo a una violazione dell'articolo 102 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della società Poste Italiane S.p.A. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni trenta decorrenti dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Credito 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 il Dott. Gilberto Guardavaccaro;

¹⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione recante: "Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato", in GUCE C101/81 del 27 aprile 2004.

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Credito della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 15 marzo 2012.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Luigi Fiorentino

p. IL PRESIDENTE
Antonio Pilati