

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 dicembre 2011;

SENTITO il Relatore Professor Piero Barucci;

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

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

VISTA la legge 6 febbraio 1996, n. 52, come modificata dalla legge 21
dicembre 1999, n. 526, e, in particolare, l'articolo 54;

VISTA la Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito
della rete delle autorità garanti della concorrenza, del 27 aprile 2004;

VISTE le segnalazioni pervenute da parte della società TNT Post Italia
S.p.A. in data 15 ottobre 2007, successivamente integrata con ulteriori
comunicazioni;

VISTA la propria delibera del 15 ottobre 2009, con la quale è stato avviato
un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 14, comma 1 della legge
n. 287/90, nei confronti della società Poste Italiane S.p.A. per accertare
l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 del TFUE (allora art. 82 TCE);

VISTA la propria delibera del 21 luglio 2010, n. 21338, con la quale sono stati pubblicati gli impegni proposti da Poste Italiane S.p.A. ed è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento al 31 gennaio 2011;

VISTA la propria delibera del 10 novembre 2010 con la quale sono stati rigettati gli impegni definitivi presentati da Poste Italiane S.p.A. in data 19 ottobre 2010;

VISTE la propria delibere del 10 novembre 2010 e dell'11 maggio 2011, con le quali è stato differito, rispettivamente, al 31 luglio 2011 e al 1° dicembre 2011 il termine di conclusione del procedimento, in ragione della quantità e la complessità degli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria, nonché della necessità di assicurare alla parte un congruo termine per l'esercizio dei diritti di difesa;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie trasmessa alle parti in data 28 luglio 2011;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1/2003;

VISTE le memorie conclusive delle parti, pervenute in data 20 ottobre 2011;

SENTITI in audizione finale, in data 25 ottobre 2011, i rappresentanti delle società TNT Post Italia S.p.A. e Poste Italiane S.p.A.;

VISTA la propria delibera del 30 novembre 2011 con la quale il termine di conclusione del procedimento è stato differito all'11 gennaio 2012;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. Con delibera del 15 ottobre 2009, l'Autorità, a seguito di articolate segnalazioni presentate da TNT Post Italia S.p.A. (di seguito, anche, TNT), ha avviato il presente procedimento volto ad accertare le possibili violazioni dell'art. 102 TFUE (ex art. 82 TCE) da parte di Poste Italiane s.p.a. (di seguito, anche, Poste Italiane o PI) concernenti il mercato del servizio di recapito a data e ora certa e il servizio di notifica tramite messo. In particolare, le condotte abusive ipotizzate nell'avvio di istruttoria, riconducibili ad una strategia unitaria escludente, consisterebbero, relativamente ai due servizi a valore aggiunto di recapito a data e ora certa e di notifica attraverso messo:

- a) nel trattamento da parte di Poste Italiane degli invii dei concorrenti rinvenuti nella propria rete postale, volto a ostacolare l'attività dei concorrenti nell'offerta del servizio di recapito a data e ora certa;
- b) nell'offerta da parte di Poste Italiane del proprio servizio di recapito a data e ora certa, denominato PostaTime, basata sullo sfruttamento della rete integrata, con modalità selettive e predatorie;
- c) nelle offerte predatorie relative alle gare bandite dal Comune di Milano, avente ad oggetto il servizio di recapito a data e ora certa e il servizio di notifica tramite messo notificatore, e da Equitalia, avente ad oggetto il servizio di notifica tramite messo notificatore.

II. LE PARTI

2. Poste Italiane, società capogruppo 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 attualmente posseduto per il 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, avendo quest'ultimo acquisito la quota di capitale sociale (pari al 35%) di PI precedentemente detenuta da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (cfr. il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 30 novembre 2010, *Scambio di partecipazioni azionarie tra il Ministero dell'economia e delle finanze e Cassa depositi e prestiti S.p.A.*, in G.U. del 16 dicembre 2010, n. 293.).

3. Il Gruppo Poste Italiane è attivo nella prestazione di una vasta gamma di servizi postali e PI è il gestore incaricato del servizio postale universale in

Italia. Inoltre, fino al 31 dicembre 2010, Poste Italiane è stato l'operatore in monopolio legale dei servizi postali oggetto della riserva di cui all'art. 4 del Decreto Legislativo n. 261/99. Poste Italiane è un gruppo verticalmente integrato e, direttamente o tramite sue controllate, è attivo nella prestazione di tutti i servizi postali interamente liberalizzati e a valore aggiunto, quali, ad esempio, la stampa e imbustamento degli invii nonché i servizi di archiviazione e gestione documentale. A ciò si aggiunga che Poste è in grado di offrire prodotti e servizi integrati di comunicazione, logistici e finanziari su tutto il territorio nazionale.

Il fatturato realizzato dal Gruppo Poste Italiane, nel 2008 (dati bilancio consolidato), è stato pari a circa 17 miliardi di euro, di cui oltre 5,5 miliardi di euro relativi al settore dei servizi postali; nel 2009 (dati bilancio consolidato), il fatturato del Gruppo è stato pari a circa 17,4 miliardi di euro, di cui oltre 5,2 miliardi di euro relativi al settore dei servizi postali; infine, nel 2010 (dati bilancio consolidato 2010), il fatturato realizzato dal Gruppo Poste Italiane è stato pari a circa 19,6 miliardi di euro, di cui oltre 5 miliardi di euro relativi al settore dei servizi postali.

4. TNT Post Italia S.p.A., l'operatore segnalante, è una società indirettamente controllata dalla società di diritto olandese TNT Poste Group NV, holding dell'omonimo gruppo attivo a livello mondiale nel settore postale, del trasporto espresso e della logistica.

TNT dispone di una struttura in grado di svolgere in Italia – direttamente e indirettamente – varie attività inerenti i servizi postali liberalizzati. Nel 2008, il fatturato sviluppato dal Gruppo TNT in Italia è stato pari a circa 866 milioni di euro, nel 2009 a circa 717 milioni di euro e nel 2010, con riferimento alla sola società TNT Post Italia, a circa 114 milioni di euro.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

III.1. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

5. Il procedimento è stato avviato dall'Autorità con delibera del 15 ottobre 2009 e il successivo 19 ottobre 2009 sono state svolte attività ispettive presso le sedi di Poste Italiane di Roma e Bologna.

Nel corso del procedimento Poste Italiane ha presentato, in data 1° marzo 2010, impegni successivamente modificati in data 2 e 16 luglio 2010. In data

21 luglio 2010, l’Autorità ha pubblicato gli impegni di Poste Italiane ai fini dello svolgimento del *market test* al quale hanno partecipato le società Rotomail S.p.A., CityPost S.p.A., DHL Express S.p.A. e TNT nonché le associazioni Xplor Italia e FISA-ARE e l’Istituto Bruno Leoni. A seguito del *market test*, Poste Italiane ha presentato in data 19 e 20 ottobre 2010 la versione definitiva degli impegni, contenenti modifiche accessorie e l’Autorità ha rigettato, in data 10 novembre 2010, tale versione definitiva degli impegni.

6. L’Autorità nel corso del procedimento ha inviato richieste di informazioni a Poste Italiane, TNT, Citypost, FISE ARE, AISP e DHL Express e ha sentito in audizione Rotomail (16 maggio 2011), Selecta S.p.A. (18 maggio 2011) e Unicredit S.p.A. (6 giugno 2011). TNT, il denunciante, ha effettuato accesso ai documenti in date 19 e 27 gennaio 2010, 15 dicembre 2010, 14 febbraio 2011, 28 luglio 2011, 7 settembre 2011 e 21 ottobre 2011; lo stesso è stato sentito in audizione in 12 febbraio 2010, 8 settembre 2010 e 22 marzo 2011.

Nel corso del procedimento, Poste Italiane ha esercitato più volte il diritto di accesso agli atti: 2 novembre 2009, 1° marzo 2010, 12 aprile 2010, 22 settembre 2010, 31 marzo 2011, 11 maggio 2011, 10 e 27 giugno 2011, 28 luglio 2011 e 21 ottobre 2011. Poste Italiane è stata sentita in audizione in data: 15 gennaio 2010; 3, 9 e 22 febbraio 2010; 12 e 28 aprile 2010; 9 giugno 2010; 5 e 8 ottobre 2010 e 4 maggio 2011.

In data 28 luglio 2011, è stata inviata alla parti del procedimento la comunicazione delle risultanze istruttorie e il successivo 20 ottobre 2011 Poste Italiane e TNT hanno presentato le memorie finali. In data 25 ottobre 2011, si è svolta, innanzi al Collegio dell’Autorità, l’audizione finale.

III.2 L’INQUADRAMENTO NORMATIVO

III.2.1 I SERVIZI POSTALI

7. Il contesto normativo di riferimento relativo al presente procedimento è costituito dalle normative sia italiane che europee in materia di progressiva liberalizzazione dei servizi postali. In particolare, i servizi postali (raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione) hanno ad oggetto gli invii di corrispondenza e questi ultimi sono le comunicazioni “*in forma scritta, su supporto materiale di qualunque natura che sarà trasportato e consegnato all’indirizzo indicato dal mittente sull’oggetto stesso o sul suo involucro*”

(art. 2 della Direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 come da ultimo modificata, recepita in Italia dal Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261 e successive modifiche).

8. Nell'ambito dei servizi postali, in primo luogo, rilevano le attività rientranti nel servizio universale che è volto a garantire che, per almeno 5 giorni alla settimana, fatte salve zone territoriali particolari, sia effettuata la raccolta e la distribuzione della corrispondenza a prezzi accessibili e orientati ai costi sostenuti. La Direttiva 97/67/CE, per prima, ha stabilito le attività e le tipologie di invii che possono rientrare nel servizio universale e, in Italia, l'ambito di estensione è definito dall'art. 3 del Decreto Legislativo n. 261/1999, il quale recita: *“Il Servizio Universale, incluso quello transfrontaliero, comprende:*

- a) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 Kg;*
- b) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 Kg;*
- c) i servizi relativi agli invii raccomandati e agli invii assicurati”.*

Lo Stato italiano ha optato per l'estensione massima del servizio universale consentito dalle direttive comunitarie che include anche la corrispondenza commerciale e tale ampiezza è stata confermata anche in sede del recente recepimento della terza direttiva postale 2008/6/CE del Parlamento e del Consiglio del 20 febbraio 2008, effettuato con il Decreto Legislativo 30 aprile 2011 n. 58. Poste Italiane è il gestore incaricato del servizio universale e già nell'atto di conferma della concessione per l'espletamento del servizio postale universale avvenuto con decreto del 17 aprile 2000, l'affidamento aveva una durata massima di 15 anni, con la possibilità di anticiparne la scadenza proprio in ragione della piena attuazione del processo di liberalizzazione, in linea con le direttive comunitarie. Tale opzione è stata disattesa poiché con il Decreto Legislativo n. 58/2011 già citato, il legislatore ha confermato tale affidamento diretto per una durata di ulteriori quindici anni, vale a dire fino al 2026.

9. Nell'ambito dei servizi rientranti nel servizio universale, fino al 31 dicembre 2010, è rimasta in vigore l'area dei servizi postali riservati al fornitore del servizio universale per finanziarne l'onere; in Italia, fino a tale data, sono stati riservati a Poste Italiane:

- a) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera entro il limite di peso di 50 grammi (tale limite decadeva se il prezzo era pari o superiore a 1,50 euro);

b) indipendentemente dai limiti di peso e prezzo sopra indicati, gli invii raccomandati attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie e alle procedure relative all'attività della Pubblica Amministrazione.

10. Sull'ambito della riserva sopra richiamata, si ritiene opportuno evidenziare le peculiarità con le quali il processo di liberalizzazione è stato attuato in Italia. Fino al 1997, la normativa vigente lasciava un'area di servizi postali aperta al confronto competitivo e, come ha già rilevato l'Autorità, *“la trasposizione dei criteri generali della direttiva [ndr la direttiva 97/67/CE] nello specifico contesto italiano si risolve in un allargamento dell'ambito della riserva ad alcuni servizi postali che attualmente risultano offerti in concorrenza, quali in particolare la distribuzione delle fatture commerciali, della pubblicità diretta e della corrispondenza non epistolare in genere; di servizi, dunque, principalmente richiesti dalle imprese e le cui condizioni di qualità e efficienza incidono in modo diretto e rilevante sul funzionamento del sistema produttivo dell'economia italiana”*¹. A partire dal Decreto Legislativo n. 261/1999, con il quale si è avuto il recepimento della prima direttiva postale, Poste Italiane ha, pertanto, potuto beneficiare di un'ampia gamma di servizi postali oggetto di un monopolio legale che si è protratto fino al 31 dicembre 2010 (data ultima per la completa liberalizzazione) e che, per alcuni servizi postali, è tuttora in vigore (v. infra).

11. La liberalizzazione del settore, nell'ordinamento italiano, è stata – più che in altri Stati membri – condizionata dall'esigenza di riorganizzare l'operatore pubblico. Al riguardo è necessario sottolineare che l'obiettivo del riequilibrio finanziario del gruppo Poste Italiane è stato da tempo raggiunto e, almeno a partire dall'anno 2001, il gruppo Poste Italiane ha un risultato netto positivo, fino ad arrivare nel 2008 ad un *“utile netto di 882,6 milioni di euro (+4,62%) in presenza di una congiuntura economica in forte rallentamento”* (bilancio 2008); nel 2009, ad un utile di 904 milioni di euro e nel 2010, il Gruppo PI ha conseguito un utile di 1.018 milioni di euro (+12,6).

12. Al fine di adempiere agli obblighi relativi al servizio universale, Poste Italiane, oltre all'area di riserva legale sopra menzionata in essere fino a tutto il 2010, beneficia di finanziamenti pubblici e del fondo di compensazione finanziato dai vari operatori del settore. In particolare, per l'anno 2010, il compenso per l'onere del servizio universale è stimato in 364 milioni di euro

¹ Segnalazione dell'Autorità del 6 maggio 1999, AS172 - *RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA COMUNITARIA SUI SERVIZI POSTALI*, in Boll. n. 16/99.

(bilancio Poste Italiane per l'esercizio 2010). Proprio in ragione dell'erogazione del servizio universale, Poste Italiane, in base alle direttive comunitarie già citate e, a livello nazionale, ex art. 7 del Decreto Legislativo n. 261/99², è tenuta a rispettare specifiche regole di separazione contabile tra i servizi rientranti nel servizio universale e quelli interamente liberalizzati. Questo specifico sistema di contabilità è finalizzato a garantire un'effettiva trasparenza e corretta imputazione dei costi a fronte dell'offerta da parte del fornitore del servizio universale di una gamma completa di servizi riconducibili all'area di riserva (fino al 31 dicembre 2010), agli obblighi del servizio universale e ai servizi liberalizzati, aperti al confronto competitivo con altri operatori. Si sottolinea che anche nella prospettiva della piena liberalizzazione e pur venendo meno l'area di riserva, l'art. 7 del Decreto Legislativo n. 261/99, così come modificato dal Decreto Legislativo n. 58/2011 già citato, continua a imporre a Poste Italiane obblighi di separazione contabile tra i singoli servizi che rientrano nel servizio universale e quelli che ne esulano, proprio al fine di imputare correttamente i costi sostenuti per ciascun servizio³.

² Art. 7 Decreto Legislativo n. 261/99 (nella versione antecedente alle modifiche introdotte dal Decreto Legislativo n. 58/2011): *“Il fornitore del servizio universale ... è tenuto ad istituire la separazione contabile per ciascun servizio compreso nel settore riservato, da un lato, e per i servizio non riservati..... La contabilità per i servizi non riservati distingue tra quelli che fanno parte del servizio del servizio universale e quelli che non ne fanno parte. I sistemi di contabilità imputano i costi a ciascuno dei servizi riservati e non riservati nel seguente modo:*

- a) *imputazione diretta dei costi che possono essere direttamente attribuiti a un servizio particolare;*
- b) *imputazione dei costi comuni, intendendosi per tali quelli che non possono essere direttamente attribuiti a un particolare servizio, come segue:*
 - 1) *ove possibile, sulla base di un'analisi diretta dell'origine dei costi stessi;*
 - 2) *se non è possibile un'analisi diretta, le categorie di costi comuni sono imputate per collegamento indiretto con un'altra categoria di costi o gruppo di categorie di costi per i quali è possibile l'imputazione o attribuzione diretta; il collegamento indiretto è basato su struttura di costi comparabili;*
 - 3) *se non è possibile imputare la categoria dei costi né in modo diretto né in modo indiretto, la categoria dei costi viene attribuita applicando un parametro di assegnazione generale”*

³ Art. 7 Decreto Legislativo n. 261/99 (nella versione vigente, con le modifiche introdotte dal Decreto Legislativo n. 58/2011): *“Il fornitore del servizio universale è tenuto ad istituire la separazione contabile sulla base di principi di contabilità dei costi applicati coerentemente e obiettivamente giustificabili, distinguendo chiaramente tra i singoli servizi ed i prodotti che fanno parte del servizio universale e quelli che ne sono esclusi .*

I sistemi di contabilità imputano i costi a ciascuno dei servizi nel seguente modo):

- a) *imputazione diretta dei costi che possono essere direttamente attribuiti a un servizio o prodotto particolare;*
- b) *imputazione dei costi comuni, intendendosi per tali quelli che non possono essere direttamente attribuiti a un servizio o prodotto particolare, come segue:*
 - 1) *ove possibile, sulla base di un'analisi diretta dell'origine dei costi stessi;*
 - 2) *se non è possibile un'analisi diretta, le categorie di costi comuni sono imputate per collegamento indiretto con un'altra categoria di costi o gruppo di categorie di costi per i quali è possibile l'imputazione o attribuzione diretta; il collegamento indiretto è basato su strutture di costi comparabili;*

13. I servizi postali che rientrano nel servizio universale possono essere prestati da operatori diversi dal fornitore del servizio universale, purché siano titolari di una c.d. licenza individuale e tali operatori, fino al 31 dicembre 2010, non potevano prestare i servizi rientranti nell'area di riserva legale sopra richiamata. Per contro, i servizi postali che non rientrano nel servizio universale possono essere svolti da tutti gli operatori titolari di una semplice autorizzazione generale.

14. Ai fini del presente procedimento è altresì opportuno richiamare le *Condizioni generali per l'espletamento del servizio postale universale* che, in base all'art. 22 comma 2 del Decreto Legislativo n. 261/1999 (nella formulazione vigente fino all'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 58/2011), sono "fissate" dal fornitore del servizio universale e approvate dal Ministero dello Sviluppo Economico. Queste Condizioni Generali, contenute attualmente nel DM 1° ottobre 2008, prevedono che gli "invii postali non affrancati ... non sono recapitati e sono restituiti al mittente, previo pagamento dell'importo dovuto. Se il mittente non è individuato con certezza o rifiuta il pagamento, gli invii sono distrutti..."⁴. Si evidenzia sin da ora che tali Condizioni hanno a oggetto le attività riconducibili al servizio universale erogato da Poste Italiane e non quelle connesse agli invii affidati dai mittenti/clienti ad operatori diversi da Poste Italiane e concorrenti di quest'ultima; inoltre, tali condizioni non specificano né l'importo dovuto dal mittente per la restituzione dell'invio, né una precisa tempistica entro la quale può avvenire la distruzione degli invii.

III.2.2 I SERVIZI POSTALI DEL PRESENTE PROCEDIMENTO

15. Ai fini del presente procedimento, vale brevemente richiamare la disciplina specifica vigente per i seguenti servizi postali: posta massiva, recapito a data e ora certa, notifica - a mezzo del servizio postale - degli atti della Pubblica Amministrazione e notifica attraverso messo degli atti della PA.

16. La **posta massiva**, servizio di recapito rientrante nel servizio universale,

3) se non è possibile imputare la categoria dei costi né in modo diretto né in modo indiretto, la categoria dei costi viene attribuita applicando un parametro di assegnazione generale, determinato in base al rapporto fra tutte le spese direttamente o indirettamente attribuite o imputate a ciascuno dei servizi universali, da un lato, e agli altri servizi, dall'altro.

3-bis) I costi comuni necessari per la prestazione di servizi universali e di servizi non universali sono imputati in modo appropriato; ai servizi universali e ai servizi non universali devono essere applicati gli stessi fattori di costo....".

⁴ Il DM 1° ottobre 2008 appena citato ha, a sua volta sostituito il DM 9 aprile 2001, con contenuto, per quanto qui rileva, sostanzialmente analogo (cfr. art. 27 del DM 9 aprile 2011).

è la corrispondenza postalizzata in grande quantità ed è la principale tipologia di corrispondenza commerciale gestita dai consolidatori e inviata dalle società attive nei servizi finanziari (es. estratti conti bancari) e dalle *public utilities* (es. bollette)⁵. La posta massiva è consegnata dai grandi clienti e/o consolidatori presso i punti di accettazione di Poste Italiane, nel rispetto di specifiche condizioni tecniche fissate dalla stessa Poste Italiane. Poste Italiane provvede poi all'espletamento dei servizi di recapito posta massiva. La regolazione vigente prevede degli specifici livelli di servizio per la consegna, vale a dire che il 94% degli invii deve essere recapitato da Poste Italiane entro 3 gg. dalla presa in consegna (j+3) e il 99% entro 5gg. (j+5). Essendo il recapito della posta massiva inclusa nel servizio universale e, fino al 31 dicembre 2010 nei limiti di peso di 0-50gr., oggetto della riserva legale in capo a Poste Italiane, le tariffe massime di questo servizio, così come le sue caratteristiche principali, sono stabilite dal Ministero dello Sviluppo Economico con il DM del 12 maggio 2006; tali tariffe massime variano in funzione del peso e della tipologia di area di destinazione (Area Metropolitana-AM, Capoluoghi di Provincia - CP e Aree Extra Urbane - EU) e sono sintetizzate nella tabella sottostante. E' importante rilevare che la stessa Poste Italiane riconosce come, grazie alle tariffe sottostanti, "[omissis]"^{*,6}.

Tabella 1 Tariffe massime Posta Massiva (servizio esente da IVA).

Scaglioni (gr.)	Tariffe massime invii omologati			Tariffe massime invii non omologati		
	AM	CP	AEU	AM	CP	AEU
0-20	0,28	0,43	0,53	0,30	0,45	0,55
20-50	0,50	0,75	1,00	0,52	0,77	1,02
50-100	1,15	1,20	1,25	1,20	1,25	1,30
100-250	2,20	2,25	2,30	2,30	2,35	2,40
250-350	2,35	2,40	2,45	2,45	2,50	2,55
350-1000	3,35	3,40	3,45	3,55	3,60	3,65
1000-2000	4,35	4,40	4,45	4,55	4,60	5,65

17. Diversamente dal recapito della posta massiva, il servizio di recapito a data e ora certa costituisce un servizio liberalizzato, a valore aggiunto rispetto a quelli tradizionali tipicamente oggetto del servizio universale e dell'area di riserva legale. In particolare, già il 21° Considerando della

⁵ La posta massiva è stata introdotta con il decreto del Ministero delle Comunicazioni del 12 maggio 2006 che ne disciplina le caratteristiche e le tariffe massime (sulle quali v. *infra*).

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

⁶ Doc. 66, *Documento interno opzioni strategiche su prodotti di corrispondenza*, elaborato internamente della Divisione Servizi Postali-Marketing Strategico Servizi Tradizionali.

Direttiva 97/67/CE statuisce che *“i nuovi servizi (distinti dai servizi tradizionali) non fanno parte del servizio universale e che non vi è quindi ragione per riservarli ai prestatori del servizio universale”*. Proprio sulla base di tale principio, la Commissione europea, nella Decisione 2001/176/CE, ha affermato che *“il servizio che garantisce il recapito a data e ora certe differisce in maniera significativa dal servizio di recapito tradizionale dal punto di vista 1) delle relative caratteristiche e 2) delle esigenze cui risponde”* e, in seguito a tale decisione, il legislatore italiano ha modificato l’art. 4, comma 4, Decreto Legislativo n. 261/99, allora vigente, escludendo dalla riserva gli invii prodotti con mezzi telematici a data ed ora certa.

18. Il quadro normativo di riferimento sul servizio di recapito a data e ora certa è stato completato dalle circolari del Ministero delle comunicazioni volte a fissare, nello specifico, le caratteristiche del servizio e, da ultimo, la Circolare del 2 agosto 2007, n. 5688 (in GU 29 agosto 2007, n. 200) ha adeguato le caratteristiche del servizio di recapito a data e ora certa alle innovazioni tecnologiche che consentono la tracciabilità di ogni singolo invio postale, ivi inclusa data e ora di consegna, con sistemi telematici. Trattandosi di servizio a valore aggiunto che esula dal servizio universale, il recapito a data e ora certa può essere effettuato dagli operatori postali in possesso della relativa autorizzazione, come nei casi di TNT e Poste Italiane, rispettivamente, con i servizi di recapito “Formula Certa” e “PostaTime”, entrambi descritti in maggior dettaglio nel seguito. Essendo un servizio liberalizzato, i prezzi del servizio non sono oggetto di regolamentazione (diversamente dalle tariffe massime della posta massiva di cui sopra) e rientrano nella piena autonomia dell’operatore postale che presta il servizio.

19. La notifica di atti della P.A. attraverso il servizio postale, servizio riservato a PI, è un atto formale con il quale la pubblica amministrazione porta legalmente a conoscenza dell’interessato l’esistenza di un determinato atto o fatto. La notifica a mezzo servizio postale è oggetto della riserva di Poste Italiane (cfr. art. 4, comma 5, del Decreto Legislativo n. 291/1999 nella versione vigente fino all’entrata in vigore del già citato Decreto Legislativo n. 58/2011). E’ da sottolineare che anche a seguito del recepimento della terza direttiva postale 2008/6/CE, il legislatore italiano ha optato, in ragione di *“esigenze di ordine pubblico”* per affidare in esclusiva al fornitore del servizio universale *“i servizi di notificazione a mezzo posta e di comunicazione a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890 e successive modificazioni”*,

nonché “*i servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta di cui all’art. 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285*”, vale a dire le contravvenzioni da violazione del Codice della Strada. Pertanto, anche a seguito del recepimento dell’ultima direttiva comunitaria di liberalizzazione del settore postale, il legislatore ha affermato il mantenimento della riserva legale per la notificazione – a mezzo posta – degli atti giudiziari e delle contravvenzioni *ex* Codice della Strada.

Essendo un servizio rientrante nel servizio universale e in riserva, le tariffe massime di questi invii sono oggetto di specifica regolamentazione. In particolare, le tariffe massime applicate alle notifiche a mezzo posta delle contravvenzioni del Codice della Strada sono assimilate a quelle degli atti giudiziari ⁷ e, in base alla regolazione vigente, la tariffa per la notifica degli invii di peso di 1° porto (0-20gr.) è pari a 6,60€, ciò in base al recente Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 29 dicembre 2010, contenente *Disposizioni in materia di invii di corrispondenza rientranti nell’ambito del servizio postale universale e tariffe degli invii di corrispondenza raccomandata e assicurata attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie, nonché degli invii di posta non massiva per l’interno e per l’estero*, che ha aumentato tale tariffa massima rispetto a quella precedentemente vigente pari a 5,60€

20. Ai fini del presente procedimento, vale evidenziare che, in base alla normativa sia quella vigente al momento dello svolgimento delle gare bandite dal Comune di Milano e da Equitalia sia quella attualmente vigente, **la notifica di atti della pubblica amministrazione** (ivi incluse la notifica delle contravvenzioni del Codice della Strada) può essere effettuata, anziché per mezzo del servizio postale, **utilizzando i c.d. messi notificatori**, vale a dire con l’apposito personale nominato dall’amministrazione interessata (ad esempio, i comuni). In passato, tale personale doveva essere personale dipendente dell’amministrazione, mentre, in tempi più recenti, la giurisprudenza ha riconosciuto la possibilità per l’amministrazione interessata di avvalersi del personale dipendente dell’operatore postale e ciò ha consentito lo sviluppo di questo specifico servizio di notifica attraverso messo⁸; in questi casi, infatti, la notifica è attività aperta al confronto

⁷ Cfr. art. 201 del Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285 in base al quale la notificazione può avvenire “... a mezzo della posta, secondo le norme sulle notificazioni a mezzo del servizio postale...”.

⁸ Cfr. ad esempio, Consiglio di Stato, Sez. VI, 3 settembre 2003, n. 4906, avente ad oggetto l’affidamento da parte del comune di Torino del servizio di notifica delle contravvenzioni del Codice della Strada, che conferma TAR Piemonte, sez. II, 11 gennaio 2003, n. 23, v. anche TAR Toscana Firenze, Sez. I, 14 settembre 2006, n. 3962, e Cassazione civile, sez. lav., 15 luglio 2002, n. 10262 che ha precisato che “

competitivo ed è oggetto di gare ad evidenza pubblica bandite dagli enti interessati. Essendo un servizio liberalizzato, i prezzi del servizio di notifica tramite messo non sono oggetto di regolamentazione e rientrano nella piena autonomia dell'operatore postale che presta il servizio.

III.3 I MERCATI RILEVANTI

III.3.1 I MERCATI RILEVANTI: LA RISERVA DI POSTE ITALIANE E IL SERVIZIO UNIVERSALE

21. Preliminarmente, si ricorda che, nel presente procedimento, rilevano i mercati relativi ai **servizi postali rientranti nel servizio universale**, affidato a Poste Italiane. Poste Italiane è infatti il fornitore individuato, con apposita concessione, per erogare sul territorio nazionale il servizio universale ed adempiere ai c.d. Obblighi del Servizio Universale (di seguito anche OSU) sopra richiamati. Il servizio universale copre una vasta gamma di tipologie di invii postali: la posta prioritaria, la posta massiva, le raccomandate e gli invii assicurati/atti giudiziari⁹ e Poste Italiane ha postalizzato, nel triennio 2007-2009, per ciascun anno, circa 3Mld. di invii.

22. Nell'ambito del servizio universale, rileva, ai fini del presente procedimento, il servizio postale di recapito della **posta massiva** che costituisce un autonomo mercato rilevante avente dimensione geografica nazionale. Il servizio di posta massiva è tra i servizi più importanti tra quelli del servizio universale, incidendo per circa il 50% in termini di volumi e il 30% in termini di ricavi dei servizi in questione (cfr. bilanci pubblici Poste Italiane). Inoltre, il servizio della posta massiva rientrava, nei limiti di peso di 50gr., nell'area di riserva in vigore sino al 31 dicembre 2010. La posta massiva è il servizio postale di recapito che ha assorbito la preesistente nozione di posta elettronica ibrida (cfr. il procedimento dell'Autorità A365), vale a dire la corrispondenza commerciale la cui domanda è costituita dai grandi clienti che inviano grandi quantitativi di corrispondenza (estratti conto, bollette, fatture). Con riferimento alla consegna della posta massiva, rientrando quest'ultima nei servizi OSU, le tariffe massime di questo servizio di recapito sono orientate ai costi sostenuti da Poste Italiane per

l'attività di messo notificatore può essere svolta sia in regime di autonomia che di subordinazione lavorativa".

⁹ Le prime due tipologie di invii (prioritaria e massiva) sono riconducibili alla c.d. posta indescritta, vale a dire che non necessitano di certificazione del ricevimento dell'invio da parte del destinatario, mentre le raccomandate, la posta assicurata e la notifica di atti giudiziari e della PA sono riconducibili alla posta descritta, vale a dire che richiedono la prova dell'avvenuta consegna.

l'espletamento del servizio, sono fissate con decreto ministeriale (cfr. la precedente tabella 1) e sono differenziate, oltre che in base ai diversi scaglioni di peso, in funzione della tipologia dell'area di destinazione (AM - Area metropolitana, CP- Capoluogo di Provincia e EU- area Extra Urbana). La posta massiva è consegnata in specifici punti di accettazione (in particolare i Centri di Meccanizzazione Postale) e nel rispetto di specifiche tecniche (ad esempio, gli invii già ordinati per CAP di destinazione) che consentono a Poste Italiane di evitare fasi di lavorazione della corrispondenza (costi evitati) rispetto all'espletamento di tutte le fasi tipiche di lavorazione degli invii postali al quale corrisponde invece la tariffa della posta prioritaria pari a 0,60€ La predisposizione della corrispondenza (la c.d. prelavorazione) con queste specifiche modalità tecniche viene effettuata direttamente dal cliente/mittente oppure dall'operatore (c.d. consolidatore) che si occupa poi della consegna degli invii a Poste Italiane per l'espletamento del successivo servizio di recapito.

23. In questo mercato, che nel 2010 ha riguardato circa [1-1,5Mld.] di invii, la presenza di operatori alternativi a PI per la fase di recapito è del tutto marginale posto che Poste Italiane è stata almeno fino al 31 dicembre 2010, l'operatore in monopolio legale per gli invii inferiori al peso di 50gr. che sono quelli di gran lunga più diffusi, incidendo per circa il [95-100%] dell'insieme degli invii di posta massiva.

III.3.2 I MERCATI APERTI ALLA CONCORRENZA: IL SERVIZIO DI RECAPITO A DATA E ORA CERTA

24. Ai fini del presente procedimento, nell'ambito dei servizi interamente liberalizzati e, quindi, al di fuori del servizio universale, rileva il **mercato del servizio di recapito a data e ora certa** avente dimensione geografica coincidente con il territorio nazionale. Il servizio di recapito a data e ora certa è principalmente destinato alla clientela *business* ed è un servizio a valore aggiunto rispetto al servizio di posta massiva di cui sopra. Il mercato del servizio di recapito a data e ora certa, in ragione della tipologia di domanda servita e delle sue caratteristiche tecniche, costituisce un mercato distinto, seppur strettamente contiguo, rispetto al mercato del servizio di recapito della posta massiva. A seguito della decisione della Commissione europea del 2001, già in precedenza citata, il servizio di recapito a data e ora certa è oggetto della specifica regolamentazione sopra richiamata, che ne definisce le caratteristiche del servizio ma non ne disciplina le tariffe,

trattandosi di servizio interamente liberalizzato. Il servizio di recapito a data e ora certa è offerto da operatori titolari di una semplice autorizzazione generale che applicano prezzi definiti in piena autonomia commerciale e soggetti all'ordinario regime dell'IVA. Nel mercato del servizio di recapito a data e ora certa di seguito descritto sono attivi sia TNT, il denunciante del presente procedimento, che Poste Italiane.

25. Il servizio di recapito a data e ora certa si snoda nelle tipiche fasi dei servizi postali (accettazione, smistamento, trasporto e distribuzione) nelle modalità brevemente sintetizzate¹⁰. La fase dell'accettazione consiste nella presa in carico della corrispondenza da parte dell'operatore e detta attività può esplicarsi sia tramite il c.d. pick up (è l'operatore che ritira la corrispondenza presso la sede del cliente) sia tramite consegna presso i locali indicati dall'operatore (quali i Centri di Meccanizzazione Postale di Poste Italiane). Una volta "accettata", la corrispondenza viene smistata in base all'area di destinazione e portata, tramite l'attività di trasporto, presso la filiale competente per la successiva consegna. Presso l'area di destinazione, i lotti di corrispondenza vengono organizzati in base al giro posta dei singoli fattorini/postini. Le specifiche caratteristiche del servizio di recapito a data e ora certa richiedono che l'addetto alla consegna sia dotato di uno specifico palmare a lettore ottico *"tramite il quale, una volta giunto all'indirizzo del destinatario finale, legge il codice a barre riportato sulla busta e la consegna al destinatario o la immette nella cassetta postale di quest'ultimo. Nel caso in cui non sia possibile effettuare la consegna, il fattorino deve registrare la relativa motivazione In modo da classificare la corrispondenza non recapitata (i cc.dd. resi) secondo la corretta tipologia"*¹¹. Infine, la filiera produttiva del servizio di recapito a data e ora certa richiede che sia effettuato il *download* e l'elaborazione dei dati di consegna, in modo che tali dati siano accessibili ai fini della consultazione *on line* da parte del cliente/mittente e della predisposizione della relativa reportistica/fatturazione¹².

26. Anche Poste Italiane, con modalità simili a quelle descritte da TNT, ha chiarito che il proprio servizio di recapito a data e ora certa viene erogato attraverso l'uso di circa *"[omissis]"*¹³. In altri termini, con riferimento alle attività postali esplicate per il servizio di recapito a data e ora certa, *".....la caratteristica del track and trace incide su diverse fasi quali l'erogazione del*

¹⁰ Cfr. doc. 11, TNT risposta richiesta informazioni, versione accessibile.

¹¹ Cfr. doc. 11, TNT risposta richiesta informazioni, versione accessibile.

¹² Cfr. doc. 11, TNT risposta richiesta informazioni, versione accessibile.

¹³ Doc. 286, Poste Italiane, *Risposta a richiesta di informazioni* del 9 febbraio 2010.

*servizio in quanto sin dalla fase dell'accettazione i blocchetti di invii sono tracciati in modo da potere poi seguire il successivo percorso dell'invio. Anche nella fase di recapito, l'invio deve essere scannerizzato per consentire la tracciatura della fase di consegna"*¹⁴.

27. TNT, titolare di apposita autorizzazione generale, è stato il primo operatore a sviluppare questo mercato e ha iniziato a erogare nel 2007 il servizio di recapito certificato, denominato "Formula Certa" che presenta *"caratteristiche nuove rispetto ai servizi postali tradizionali. In particolare, il servizio in parola consiste nell'accettazione, trasporto, smistamento e distribuzione di invii di corrispondenza per i quali è imprescindibile la garanzia del tempo di recapito, stabilito dal cliente ed assicura a quest'ultimo, mediante un sistema informatico brevettato, la garanzia della data e dell'ora di recapito, ovvero dei motivi che hanno impedito il recapito, di ciascun invio di corrispondenza. Diversamente da quanto previsto dal servizio "tradizionale", che prevede il pagamento anticipato del corrispettivo del servizio e nel quale il buon esito del recapito non ha carattere "vincolante", il cliente del servizio "Formula Certa" è esonerato dall'obbligo del pagamento del corrispettivo nel caso di inosservanza, da parte di TNT, dei tempi di recapito pattuiti"*¹⁵. Il servizio in questione, secondo TNT, intende soddisfare *"la domanda di particolari categorie di clienti che, per ragioni strettamente connesse allo svolgimento della loro attività commerciale, hanno bisogno di recapitare una parte della propria corrispondenza entro una data prestabilita e di ottenere la relativa certificazione. ... Nel servizio 'Formula Certa', inoltre, ciascun invio di corrispondenza è contraddistinto da un apposito codice che interagisce con il sistema informatico di TNT..."*¹⁶. Al fine di erogare il servizio Formula Certa con le caratteristiche appena descritte, TNT ha effettuato, nel periodo 2007-2010, investimenti volti ad ampliare la propria rete postale esistente sul territorio nazionale, in termini di personale, *hardware*, *software* e altri macchinari e nelle aree geografiche dove TNT non è direttamente presente l'attività postale viene effettuata in *outsourcing*¹⁷.

28. TNT ha lanciato sul mercato il servizio Formula Certa formulando offerte economiche che tengono conto delle seguenti peculiarità. In primo luogo, TNT è l'operatore nuovo entrante che ha dovuto sostenere ingenti

¹⁴ Verbale audizione Poste Italiane del 4 maggio 2011, doc. 401 e cfr. anche doc. 286, risposta di Poste Italiane a richiesta di informazioni.

¹⁵ Doc. 1, segnalazione TNT.

¹⁶ Doc. 11, TNT risposta richiesta informazioni, versione accessibile.

¹⁷ Cfr. docc. 16 e 400, informazioni TNT.

investimenti; inoltre, i prezzi sotto indicati distinguono i prezzi tra la corrispondenza “*da marcare*” oppure “*premarcata*”, a seconda che sia TNT a provvedere “*all’etichettatura ed all’acquisizione dell’immagine di ciascuna busta stampata dal cliente, mentre nel secondo caso la corrispondenza è accompagnata da files già contenenti i codici che identificano univocamente ciascuna busta*”¹⁸. In secondo luogo, i prezzi di TNT, che sono riportati in via esemplificativa nella tabella sottostante, variano in funzione dell’area di destinazione (AM, CP e Aree Extra Urbane), del peso degli invii e, in alcuni casi, [omissis].

Tabella 2 TNT- Esempi prezzi Servizio Formula certa (IVA inclusa ed esclusa) anno 2009

	Formula Certa – Prezzi Iva Inclusa			Formula Certa - Prezzi Iva Esclusa		
	Premarcata	Premarcata	Da marcare	Premarcata	Premarcata	Da marcare
AM 0-20gr.	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,50-0,60]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,40-0,50]
CP 0-20gr.	[0,40-0,50]	[0,40-0,50]	[0,50-0,60]	[0,40-0,50]	[0,40-0,50]	[0,40-0,50]
EU 0-20gr.	[0,50-0,60]	[0,50-0,60]	[0,50-0,60]	[0,40-0,50]	[0,40-0,50]	[0,40-0,50]

Fonte: Doc. 16 TNT

29. Quale reazione all’offerta di TNT Formula Certa, su questo stesso mercato è entrata Poste Italiane che, il 22 dicembre 2008, ha presentato al Ministero dello Sviluppo Economico (MSE, che ha assorbito il Ministero delle Comunicazioni), l’apposita istanza di autorizzazione generale contenente una descrizione delle caratteristiche tecniche ed economiche del nuovo servizio a valore aggiunto di recapito a data e ora certa denominato PostaTime¹⁹, diventato poi operativo nell’estate 2009. L’offerta PostaTime, si articola in tre offerte commerciali: PostaTime Base, Plus e Ora, caratterizzata ciascuna da diversi servizi aggiuntivi/accessori rispetto a quello di recapito. E’ opportuno sottolineare che anche il servizio PostaTime Base è, del pari del servizio offerto da TNT, “*un servizio a valore aggiunto dedicato alla clientela business, per l’invio ed il recapito a data/ora certa*” e per la cui esecuzione “*è previsto l’impiego di una componente tecnologia che consente di rendicontare in forma elettronica data/ora di consegna della corrispondenza*”²⁰. Infatti, anche per il servizio PostaTime Base, la consegna dell’invio deve avvenire entro la tempistica concordata in sede contrattuale, la data di consegna deve essere certificata mediante l’apposito supporto

¹⁸ Doc. 15, TNT risposta richiesta informazioni, versione accessibile.

¹⁹ Doc. 262, all. 1, Risposta di PI a richiesta di informazioni del 21 dicembre 2009.

²⁰ Doc. 262, all. 1, Risposta di PI a richiesta di informazioni del 21 dicembre 2009, versione accessibile.

tecnologico, devono essere rese accessibili al cliente - tramite apposito accesso web - le informazioni sull'espletamento del servizio, il pagamento del corrispettivo è subordinato al rispetto di Poste Italiane della tempistica di consegna concordata.

30. Il servizio PostaTime è offerto solo nelle aree metropolitane e nei capoluoghi di provincia (quindi non nelle aree extra-urbane) ed è rivolto ai clienti che spediscono grandi quantitativi di lettere raggruppate in lotti (non inferiori ad un milione di invii annui). La griglia prezzi PostaTime è sintetizzata nella tabella sottostante e varia in funzione della tipologia di offerta scelta dal cliente (base, plus e ora), dell'area di destinazione e del peso della corrispondenza. Il confronto tra i prezzi TNT e quelli di Poste Italiane, che di seguito si richiama, deve essere apprezzato tenendo conto che tali operatori non sono comunque equiparabili in quanto TNT è da considerare come un operatore nuovo entrante mentre Poste Italiane è comunque l'operatore *incumbent* già attivo in tutta la filiera produttiva del settore postale e presente su tutto il territorio nazionale. Fatta questa premessa, limitandosi al confronto con il servizio PostaTime Base e pur considerando le differenze di questo servizio con quello offerto da TNT, differenze che incidono non sulle caratteristiche fondamentali del servizio, si rileva che i prezzi sotto indicati sono tendenzialmente inferiori sia ai prezzi di TNT sopra riportati, nonché inferiori alle tariffe massime del servizio contiguo della posta massiva; in particolare, la differenza tra i prezzi da listino (IVA esclusa) TNT e Poste Italiane ([*OMISSIS*], v. *infra*) per gli invii di peso 0-20gr. destinati all'area metropolitana, è almeno di [0-0,1€] e quella per gli invii destinati alle aree CP è almeno di [0-0,1€].

Tabella 3 Prezzi PostaTime €(IVA inclusa e esclusa)

PostaTime Base	Iva inclusa		Iva esclusa	
	AM	CP	AM	CP
0-20 gr.	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]
20-50 gr.	[0,30-0,40]	[0,40-0,50]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]
50-100 gr.	[1,10-1,20]	[1,10-1,20]	[0,90-1]	[0,90-1]
PostaTime Plus	AM	CP	AM	CP
0-20 gr.	[0,20-0,30]	[0,40-0,50]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]
20-50 gr.	[0,30-0,40]	[0,40-0,50]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]
50-100 gr.	[1,30-1,40]	[1,30-1,40]	[1-1,10]	[1,10-1,20]
PostaTime Ora	AM	CP	AM	CP
0-20 gr.	[0,30-0,40]	[0,40-0,50]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]
20-50 gr.	[0,40-0,50]	[0,50-0,60]	[0,30-0,40]	[0,40-0,50]
50-100 gr.	[1,40-1,50]	[1,50-1,60]	[1,10-1,20]	[1,20-1,30]

Fonte: Poste Italiane (doc. 262)

31. Con i servizi Formula Certa e PostaTime, TNT e Poste Italiane sono i due principali operatori del mercato del servizio di recapito a data e ora certa, essendo la presenza di altre imprese trascurabile. TNT, è l'operatore primo entrante che ha sviluppato il mercato. L'importanza strategica di Formula Certa per TNT è altresì evidenziata, oltre che dalla tabella sottostante, dalla circostanza che tale servizio è diventato nel tempo il *core business* di TNT, rappresentando circa il [30-40%] del fatturato in Italia²¹.

III.3.3 I MERCATI APERTI ALLA CONCORRENZA: IL SERVIZIO DI NOTIFICA DEGLI ATTI DELLA PA ATTRAVERSO MESSO

32. Nell'ambito dei mercati interamente liberalizzati e, quindi, al di fuori del servizio universale, rileva anche il servizio di notifica degli atti attraverso i messi notificatori offerto alla pubblica amministrazione. Alla luce delle peculiarità della domanda servita (PA/varie enti), delle modalità con le quali la domanda stessa viene manifestata, della natura dei servizi definiti nei bandi (requisiti tecnici, requisiti qualitativi, ecc.), nonché della necessità di disporre di una rete di recapito localizzata, il mercato rilevante, sia da un punto di vista dei prodotti che geografico, si ritiene coincidente con le singole gare²². Nel caso in esame si tratterebbero delle due gare bandite, rispettivamente, dal Comune di Milano e da Equitalia.

33. Il Comune di Milano ha bandito, nel 2008 una gara vinta poi da Poste Italiane avente a oggetto:

- a) la **produzione e gestione completa dei verbali** di accertamento di infrazioni/ordinanze di pagamento di sanzione amministrativa²³ (stima quantità annuale circa **650.000pz.**);
- b) la **notifica** all'interno del territorio del Comune di Milano, tramite personale dell'aggiudicataria appositamente autorizzato e nominato dall'Amministrazione Comunale, dei verbali di accertamento di infrazione/ordinanze-ingiunzione di pagamento di sanzione amministrativa, di atti amministrativi e tributari e di plichi²⁴, nonché per infrazioni dei regolamenti e delle ordinanze comunali (la quantità annuale stimata è la

²¹ Cfr. doc. 400, risposta di TNT.

²² Cfr. risposta di Poste Italiane del 21 dicembre 2009, doc. 261, allegati, contenente la documentazione di varie gare svoltesi tra il 2007-2009.

²³ In particolare, ai sensi degli artt. 200 e 201 del D.L.vo. 285/92 (Codice della Strada), della legge n. 689/1981 (legge di depenalizzazione), degli artt. 137 e seguenti del c.p.c. e della legge n. 890/1982.

²⁴ In particolare, i sensi degli artt. 200 e 201 del D.L.vo 285/92, degli artt. 140 e 143 c.p.c., della legge n. 689/1981, degli artt. 137 e seguenti del c.p.c., della legge n. n. 890/1982, del DPR n. 600/1973 e del DPR n. 602/2003.

stessa del servizio sub a));

c) **produzione, gestione e recapito** diretto, con tracciatura di quest'ultimo, di invii indirizzati a contenuto **personalizzato** destinati solo all'interno del territorio del Comune di Milano (sostanzialmente il servizio di recapito a data e ora certa)²⁵ (stima quantità annuale circa **1.300.000pz.**);

d) **produzione gestione e recapito** diretto all'interno del territorio del Comune di Milano di **comunicazioni univoche** di pubblica utilità indirizzate a cittadini milanesi.

Oltre a PI, alla gara del Comune di Milano, ha anche partecipato un raggruppamento temporaneo di imprese guidato da TNT Post Notifiche s.r.l. (RTI al quale hanno preso parte anche TNT Post Italia S.p.A., TNT Post Milano Srl, Maggioli S.p.A., Maggioli Tributi S.p.A. e Eltag Datamat S.p.A.) e Compunet s.r.l.²⁶. Il valore dell'appalto, per il triennio 2009-2011, è stato indicato in €20.000.000 IVA esclusa. La gara è stata vinta da Poste Italiane e l'espletamento dei servizi è ancora in corso²⁷.

34. La gara bandita da Equitalia ha ad oggetto **l'affidamento del servizio di notificazione delle cartelle e degli altri documenti esattoriali per le società del Gruppo Equitalia** nonché di alcune attività connesse e complementari, delle società del Gruppo Equitalia²⁸. La gara è ripartita in 4 lotti che rappresentano 4 aree geografiche in base alle quali è suddiviso l'intero territorio nazionale; ciascuna area è di competenza di una o più società del gruppo Equitalia (individuate come le società contraenti) che dovranno ciascuna stipulare un apposito contratto con l'aggiudicataria del relativo lotto²⁹. Il valore complessivo dei lotti è pari a **€80.098.055** ed è così articolato (i **lotti 1 e 3** sono quelli che hanno un **maggiore valore economico**): lotto 1 ha un valore pari a **€20.456.466** (iva esclusa); lotto 2 ha un valore pari a **€18.766.709** (iva esclusa); lotto 3 ha un valore pari a **€23.073.479** (iva esclusa) e lotto 4 ha un valore pari a **€17.801.401** (iva esclusa)³⁰. Le offerte ai singoli lotti debbono essere autonomamente considerate, in quanto ciascun concorrente può partecipare a più lotti, presentando per ciascuno un'offerta separata, ma l'aggiudicazione, in ogni caso, potrà avvenire solo per un massimo di 2 lotti, secondo il criterio di

²⁵ Cfr. Capitolato speciale pg. 11.

²⁶ Doc. 4, denuncia TNT.

²⁷ Verbale audizione Poste Italiane del 4 maggio 2011, doc. 401, versione accessibile.

²⁸ Bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 6 novembre 2008.

²⁹ Il Lotto 1 riguarda prevalentemente il Nord Italia, il Lotto 2 riguarda le aree di Avellino e Basilicata; il Lotto 3 riguarda Lazio, Marche, Umbria, Sardegna e il Lotto 4 ha a oggetto alcune aree del sud.

³⁰ Di ciascuno dei 4 importi rappresentativi del valore del rispettivo lotto, €50.000 rappresentano il corrispettivo dell'attività di sviluppo e realizzazione per l'integrazione dei propri sistemi con il sistema Equitalia ed è un corrispettivo forfetario non soggetto a ribasso d'asta.

importanza economica dei lotti ove il concorrente è risultato primo³¹. Il raggruppamento temporaneo guidato da Poste Italiane è aggiudicataria dei lotti nn. 1, 2 e 4 (questi ultimi due lotti sono stati aggiudicati a Poste Italiane a seguito di esclusione del RTI originariamente vincitore); il RTI quello guidato da TNT è aggiudicataria del lotto n. 3.

III.4 LE CONDOTTE DI POSTE ITALIANE

35. La fattispecie unica e complessa escludente qui ricostruita si snoda in diverse condotte di Poste Italiane consistenti in: le modalità con le quali PI tratta la corrispondenza dei concorrenti rinvenuta nella propria rete postale, l'offerta del servizio di recapito a data e ora certa PostaTime e la partecipazione di PI alle gare del Comune di Milano (che ha ad oggetto anche il servizio di recapito a data e ora certa) e di Equitalia, entrambe aventi ad oggetto la notifica attraverso messo.

III.4.1. IL TRATTAMENTO DELLA CORRISPONDENZA DEI CONCORRENTI

36. La documentazione acquisita agli atti fornisce evidenza sulle modalità con le quali Poste Italiane abbia posto in essere varie azioni nei confronti della clientela dei concorrenti in grado, da un lato, di mantenere la posizione dominante nel mercato della posta massiva, dall'altro di incidere negativamente sulle attività di TNT, gettando discredito e richiedendo prezzi per servizi non resi.

37. Dagli atti del procedimento emerge come all'interno di Poste Italiane, dal 2006, operi un gruppo di lavoro denominato *Task Force Concorrenza e Normativa* che riunisce esponenti di Poste Italiane delle principali divisioni interne - tra le quali, Affari Legali, Servizi Postali, Pianificazione Strategica, Area Commerciale - e che tratta tutte le principali questioni relative alla concorrenza, proponendo poi ad un apposito Comitato Operativo le azioni da porre in essere³². Proprio nell'ambito della *Task Force Concorrenza*, sin dagli inizi del 2007 e fino a tutto il 2009, nella documentazione acquisita viene evidenziata con preoccupazione l'offerta dei concorrenti e, in

³¹ Cfr. doc. 5, contenente il Disciplinare di gara Equitalia (artt. 3.7 e 6.1).

³² Doc. 29, Task Force "*Concorrenza e Normativa*", Roma, 16 gennaio 2006, cfr. Anche doc. 31 "*Task Force Concorrenza e Normativa, Linee Guida per l'individuazione dei principali casi rilevanti*", Roma, 7 febbraio 2007.

particolare, del prodotto TNT Formula Certa³³. In particolare, nella riunione del 30 gennaio 2007, alla luce dell'intensificarsi del fenomeno, viene evidenziata la necessità di predisporre una *procedura ad hoc* per gestire gli invii di altri operatori rinvenuti nel circuito postale³⁴ che è formalizzata in un'apposita Circolare del 7 febbraio 2007, denominata *Invii affidati ad altri operatori postali rinvenuti nel circuito postale*, poi sostituita dalla Circolare del 18 dicembre 2008 inviata dal *management* di vertice di Poste Italiane (il *Chief Operating Office*) e indirizzata a tutti i responsabili delle aree logistiche territoriali (c.d. ALT)³⁵; la Circolare del 2008 è anche integrata dal fac-simile di comunicazione che gli Uffici competenti devono utilizzare per la comunicazione al cliente/mittente sulle modalità di restituzione e tale fac-simile corrisponde poi a numerose lettere inviate da Poste Italiane ai clienti di TNT³⁶.

38. La Circolare di Poste Italiane stabilisce che:

- gli invii devono essere sempre restituiti al mittente e non all'operatore

³³ Si veda, in generale, i docc. 46 e ss. relativi ai temi trattati dalla Task Force. Nel doc. 30, *Sport n. 1 Task Force Concorrenza e Normativa* del 18 gennaio 2007, si affronta l'ingresso sul mercato di TNT "Formula Certa" e si evidenzia che "la società ... di Milano ha bandito una gara per l'affidamento del servizio di stampa, imbustamento e recapito di fatture, nella quale era richiesta la fornitura di un servizio di recapito certificato identico a quello già offerto da TNT nel mese di settembre..." e che "In data 1° dicembre Poste ha diffidato dal procedere all'affidamento..."; si veda anche il doc. 37, Report n. 3, Task force concorrenza e normativa del 28 maggio 2007, ove con riferimento a TNT Formula Certa si evidenzia che "A seguito di invii di Banca ..., affidati a TNT Post – Formula Certa e rinvenuti nel CMP di Verona, la struttura di IA ha attivato un audit mirato". Si noti che l'offerta commerciale di TNT ad un cliente è poi ripresa anche in un altro documento dove si effettua un'approfondita analisi dei costi di TNT e dell'impatto del contratto sul conto economico di TNT; in questo documento, TNT è posizionato nei mercati come "unica alternativa a Poste Italiane e come full-service provider del mercato della corrispondenza", doc. 34, *Presentazione TNT Italia*. Cfr. anche doc. 49, Comunicazione Interna su TNT, contenente un'analisi del posizionamento di TNT su alcuni grandi clienti.

³⁴ Cfr. doc. 28, *Task Force Concorrenza e Normativa*, Riunione del 30 gennaio 2007, ove si rinviene che "In merito al rinvenimento di invii di altri operatori nel circuito postale, si è convenuto che è necessario diramare quanto prima disposizioni operative da parte di COO [ndr. Chief Operating Office, vale dire la struttura che gestisce la rete postale] alle strutture interessate per "regolamentare" e far fronte alle eventuali "anomalie" che vengono ravvisate nel circuito postale. LA, inoltre, si è impegnata a fornire indicazioni circa le modalità di gestione della restituzione al mittente in caso di affrancatura inesistente o insufficiente, con particolare riferimento al quantum da richiedere al mittente. Il contatto con il cliente sarà gestito da CNS [Chief Network Sales, vale a dire l'Area Commerciale]"; cfr. anche doc. 32, *Task Force Concorrenza e Normativa*, Report n. 2 del 28 febbraio 2007.

³⁵ Doc. 22, *Circolare Poste Italiane 7 febbraio 2007: lettere rinvenute nel circuito postale affidate ad altri operatori postali* e doc. 24 *Circolare Poste Italiane 18 dicembre 2008: lettere rinvenute nel circuito postale affidate ad altri operatori postali*. Le circolari, rinvenute nel corso dell'attività ispettiva, sono entrambe inviate dal Chief Operating Office, vale a dire dal Responsabile della Divisione che gestisce la rete postale di PI.

³⁶ Cfr. le lettere allegate alle denunce di TNT, docc. 1 e 3, nonché la documentazione acquisita in sede ispettiva, ad esempio, doc. 201, *e.mail* dell'11 ottobre 2007, *lettera circa il rinvenimento di corrispondenza cliente Tnt senza affrancatura + copie esemplificative di lettere ritrovate*, doc. 191 *mail reperita già stampata circa il rinvenimento di corrispondenza senza affrancatura* contenente uno scambio di *e.mail*, anche interno alla stessa PI, su questo tema e relativo al periodo tra il 2008-2009; v. anche docc. dal 192 al 197 e il doc. 203, contenenti copia di alcune lettere inviate nel periodo 2007-2009 alla clientela tutta di TNT.

concorrente, anche nel caso in cui il mittente non sia individuato con certezza (in questo caso infatti l'invio deve essere distrutto)³⁷;

- la restituzione avviene solo previo pagamento della “...tariffa di posta prioritaria ad ogni singolo invio da restituire”³⁸ che è pari a 0,60€ per gli invii di peso c.d. di 1° porto 0-20gr.. Nel caso di mancato pagamento di questa tariffa, entro 10gg. dalla comunicazione, gli invii in questione potranno essere distrutti da Poste Italiane;

- la restituzione viene essere gestita dal responsabile Area Business, vale a dire l'Area commerciale di Poste Italiane, competente per territorio che invierà l'apposita comunicazione al mittente e, fino al momento in cui tale restituzione non sarà concordata, la relativa corrispondenza sarà stoccata presso una “*struttura dipendente dell'ALT*” (ALT è l'area territoriale di competenza).

39. La documentazione in atti fornisce evidenze utili a comprendere la finalità della procedura nei confronti della concorrenza e, in particolare, di TNT. In primo luogo, la scelta di Poste Italiane di contattare il mittente anziché l'operatore al quale sono stati affidati gli invii è frutto di una precisa scelta, in quanto TNT ha chiesto a Poste “*che tali invii vengano restituiti a TNT stessa (e non ai mittenti) la quale provvederà ovviamente al pagamento della affrancatura per la restituzione*”³⁹, ma questa richiesta non ha avuto seguito. Si noti che Poste Italiane effettua sempre la restituzione della corrispondenza al mittente e non all'operatore anche in tutti i casi in cui quest'ultimo sia perfettamente identificabile, come nel caso di TNT che appone l'apposito timbro Formula Certa su ogni singolo invio.

40. Inoltre, il corrispettivo che Poste Italiane applica per la restituzione di ciascun invio di peso 0-20gr è pari a €0,60, vale a dire la tariffa di recapito della posta prioritaria. Tale importo corrisponde alla tariffa per lo svolgimento, da parte di Poste Italiane, di tutta la filiera dei servizi postali - dalla raccolta sino al recapito del destinatario - e in una tempistica particolarmente stringente, poiché la posta prioritaria deve essere consegnata

³⁷ Doc. 22, Circolare Poste Italiane 7 febbraio 2007: *lettere rinvenute nel circuito postale affidate ad altri operatori postali*, cfr. anche la successiva Circolare del 2008, doc. 24.

³⁸ Doc. 24, circolare del 18 dicembre 2008.

³⁹ Cfr. doc. 27, riunione Task Force del 13 ottobre 2009, versione accessibile e v. anche lettera di TNT inviata a Poste Italiane in data 2 aprile 2007 e allegata alla denuncia di TNT (doc. 1). La procedura adottata da Poste e qui in esame sarebbe diversa da quella precedentemente seguita, poiché, stando a TNT, Poste, fino al 2006, restituiva la corrispondenza direttamente all'operatore; al riguardo, TNT nella denuncia del 30 novembre 2007 (doc. 3) ha dichiarato che “*fino al dicembre 2006, la prassi seguita dall'incumbent nella gestione degli invii “rinvenuti” nella propria rete era ben diversa. Poste, infatti, era solita informare direttamente l'operatore (anziché il mittente/cliente), il quale provvedeva (a proprie spese) al ritiro della corrispondenza presso le strutture di Poste Italiane, senza versare a quest'ultima alcun corrispettivo*”.

al destinatario finale entro il giorno successivo a quello della raccolta. Al riguardo, Poste Italiane ha comunque affermato che, per la restituzione al mittente, svolgerebbe tutte le fasi postali, vale a dire “ [omissis]”⁴⁰.

41. Al fine di fornire ulteriori elementi di raffronto, si deve aggiungere che il corrispettivo di 0,60€ rappresenta più del doppio del corrispettivo che Poste Italiane richiede alla propria clientela PostaTime per il servizio dei c.d. “resi”⁴¹. Inoltre, tale prezzo rappresenta circa il doppio del corrispettivo che Poste Italiane applica alla propria clientela per l’espletamento dell’intero servizio di recapito degli invii di posta massiva (AM e CP) e del servizio di recapito a data e ora certa (PostaTime). Peraltro, l’importo di 0,60€ è applicato per gli invii appartenenti al primo scaglione di peso 0-20gr., ma in caso di peso superiore Poste Italiane chiede corrispettivi anche più alti⁴². Il corrispettivo richiesto da Poste Italiane è oneroso per la clientela tanto da indurre, in alcuni casi, la clientela a preferire la distruzione dell’invio; un cliente di TNT che ha ricevuto, come dimostrato dalla documentazione in atti numerose comunicazioni di Poste Italiane, ha infatti rilevato di avere optato per la distruzione dell’invio⁴³.

42. La restituzione al mittente, in base alla Circolare, è “... *gestita dal responsabile Area Business competente per territorio.....*”⁴⁴ e tale coinvolgimento, in alcuni documenti del periodo 2007-2009, appare funzionale ad evidenziare al cliente l’asserito disservizio del concorrente di Poste Italiane e, con l’occasione, di effettuare azione commerciale sulla

⁴⁰ Doc. 286, Poste Italiane, *Risposta a richiesta di informazioni* del 9 febbraio 2010.

⁴¹ I “resi”, vale a dire gli invii da “*restituire, su richiesta del Cliente Mandante*” ed aventi a oggetto “*gli invii non consegnati all’indirizzo indicato dal medesimo Cliente nell’allegato B) per fatti non imputabili a Poste*” (art. 6 contratto PostaTime, versione accessibile); il corrispettivo stabilito per ciascun “reso” è, in base ai contratti PostaTime, pari a [0,20-0,30€] (per gli invii da 0-500gr.) e [0,30-0,40€] (per quelli da 501-2.000 gr), i contratti PostaTime sono in doc. 262, allegati e doc. 417, risposta a richiesta di informazioni del 23 maggio 2011.

⁴² Cfr. ad esempio, doc. 198, *mail già stampata circa il rinvenimento di corrispondenza cliente Tnt senza affrancatura*, dove Poste Italiane chiede, nel dicembre 2008, ad un cliente di TNT di versare, a fronte di 858 invii rinvenuti, una cifra complessiva pari a €586, calcolata applicando un corrispettivo di €1,40 per ciascun invio di peso 21-50gr. e di €1,50 per quelli di peso 50-100gr.; comunicazione simile è nel doc. 200, *mail del 7 novembre 2008, circa il rinvenimento di corrispondenza cliente Tnt senza affrancatura*, da inviare ad un altro cliente TNT questa volta per un importo di €91, cfr. anche l’analogo doc. 201, *e.mail del 11 ottobre 2007*.

⁴³ Un importante istituto bancario ha affermato di aver “... *ricevuto delle comunicazioni nelle quali Poste Italiane ha dichiarato di avere rinvenuto invii privi di affrancatura nella propria rete postale e chiedeva, per l’eventuale restituzione, il pagamento di €0,60 per ciascun invio, oppure in alternativa prospettava la distruzione stessa degli invii. Al riguardo... ha potuto verificare che si trattava, in realtà, di invii regolarmente affrancati da TNT e che possano essere finiti nella rete di Poste Italiane per svariate cause, ad esempio un errore del postino oppure del condomino. In ogni caso, ..., trattandosi di invii per lo più con destinatario errato o indirizzo sconosciuto e di situazioni già altrimenti risolte...., ha preferito far distruggere l’invio piuttosto che pagare il corrispettivo richiesto....*”, verbale audizione Unicredit del 6 giugno 2011, doc. 421.

⁴⁴ Doc. 22, *Circolare Poste Italiane 7 febbraio 2007: lettere rinvenute nel circuito postale affidate ad altri operatori postali*, cfr. anche la successiva Circolare del 2008, doc. 24.

clientela⁴⁵.

Inoltre, le modalità di gestione degli invii della corrispondenza nei termini sopra descritti non appaiono giustificate da ragioni di efficienza in quanto la documentazione in atti evidenzia serie difficoltà di gestione: le “*ALT segnalano che il fenomeno del rinvenimento di invii affidati ad altri operatori, sta generando ingenti quantità di corrispondenza custodita nell’attesa che, in applicazione della procedura ..., il mittente risponda sull’esito*”⁴⁶.

43. In applicazione della procedura sopra descritta, Poste Italiane sviluppa localmente dettagliate analisi sulla corrispondenza dei concorrenti rinvenuta nella rete postale che sono poi condivise in seno a diverse strutture, sia locali che centrali e appartenenti anche all’area commerciale. In particolare, i *report* sono elaborati, a cadenza mensile se non di 15 gg. in 15 gg., dalla struttura di Poste che si occupa della rete utilizzata per l’erogazione del servizio universale (prima denominata COO-*Chief Operating Office* e poi SP-Servizi Postali) e inviati a destinatari appartenenti anche a strutture diverse, quali l’area commerciale (CNS-*Chief Network and Sales* e successivamente denominata MP-Mercato Privati e CLA-Clienti Affari)⁴⁷. A

⁴⁵ Ad esempio, in documento interno si legge che “*Sono stai restituiti ad gli invii rinvenuti nel circuito postale e avviate dal Commerciale trattative per un possibile win back del cliente*”, doc. 36, *Task Foce Concorrenza e Normativa* del 12 aprile 2007; v. anche il doc. 32 *Report n. 2 Task force concorrenza e normativa* del 28 febbraio 2007, “... il cliente ..., quindi, è stato contattato per la restituzione degli invii secondo le procedure COO predette e sono in corso trattative commerciali da parte di CNS. Riguardo la soc....., il nostro Commerciale Business Area Nord Est, ha preso già contatti e informato il cliente sulle attività del nostro competitor”. Il cliente menzionato in questi documenti è poi stato riacquisito, cfr. doc. 37, *Task Foce Concorrenza e Normativa* del 28 maggio 2007; anche un altro cliente, contattato per la restituzione degli invii rinvenuti nella propria rete, ha stipulato una convenzione con Poste dopo un periodo nel corso del quale si era rivolto ai concorrenti. Inoltre, nella *e.mail* interna di Poste Italiane, circolata tra l’Area Commerciale del Centro Nord e quella Centrale, del 17 aprile 2009, avente ad oggetto lettere di altri operatori postali, si legge che, a seguito del rinvenimento di circa “*un migliaio di comunicazioni, la stragrande maggior parte delle quali relative alla formula certa (...) TNT...*” (sottolineatura e grassetto in originale), “...*In questa fase del mercato, credo sia necessario intervenire a monte dell’iter burocratico, in modo da allertare il più presto possibile gli account di riferimento affinché con la restituzione del “corpo del reato” riescano a fare azione commerciale*” (sottolineatura aggiunta), doc. 179, *e.mail* interna di Poste Italiane, del 17 aprile 2009, *mail* su lettere altri operatori; cfr. anche doc. 59, *Task Force Concorrenza e Normativa, report n. 4 del 20 luglio 2007*, dove si evidenzia che “*come da iter concordato, all’avvio, caso per caso, di contatti diretti con le società mittenti da parte dei Commerciali*”, simile a doc. 46, *Task Force Concorrenza e Normativa, Riunione del 16 ottobre 2007*.

⁴⁶ Doc. 48, *Verbale riunione Task Force* 9 giugno 2009; cfr. doc. 190, in base al quale il fenomeno degli invii della corrispondenza “...*sta diventando ingestibile con la procedura attuale...*”.

⁴⁷ V. i docc. dal 204 al 227, *e.mail* interne a Poste Italiane con in allegato la reportistica periodica “*LETTERE ALTRI OPERATORI*”, il doc. 51 e il doc. 190. Questa reportistica è contenuta in appositi *files*, nei quali sono indicati: l’area logistica e la struttura dal quale provengono gli invii (CMP/CPO), la data dell’invio, il cliente, il formato, il peso, il quantitativo rinvenuto, la tariffa da applicare al singolo invio (per la restituzione), l’importo totale, l’operatore (che nella stragrande maggioranza dei casi è TNT), eventuali note quale la causale del rinvenimento. CMP è l’acronimo di centro di meccanizzazione postale (ad esempio, CMP Bologna), CPO è Centro Postale Operativo; i CMP e i CPO, unitamente ad altre strutture, costituiscono la principale logistica della rete postale presente sul territorio. Altro acronimo ricorrente in

titolo esemplificativo, per un'approssimativa quantificazione del fenomeno, si evidenzia che nel solo periodo gennaio – agosto 2009, nell'ALT Centro Nord, sono stati rinvenuti circa 12.589 invii.

44. Attraverso questa reportistica, elaborata dalle strutture logistiche della rete postale utilizzata per l'espletamento del servizio universale, Poste Italiane potrebbe svolgere, come emerge dalla documentazione in atti, analisi sulla clientela acquisita dai concorrenti⁴⁸. Ad esempio, da un documento interno del gruppo Task Force di Poste Italiane, si apprende che: *“Dopo i primi clienti acquisiti, stimabili in ..., anche altre importanti aziende stanno aderendo all'offerta TNT. Ciò emerge dal recente ritrovamento nella rete di PI di invii non affrancati affidati dalle società mittenti a TNT. Alcuni di tali invii riportano la dicitura “Formula Certa”...”*⁴⁹, mentre in un messaggio *e.mail* interno a Poste Italiane del 30 luglio 2009 vi è il resoconto dell'incrocio di due diversi *files*: quello contenente il riepilogo della corrispondenza affidata alla concorrenza e rinvenuta nella rete di PI e quello contenente il portafoglio clienti di PI, da questo incrocio emerge che *“In sintesi:*

- 1. dai 1.299 records iniziali dopo una prima scrematura (raggruppamento x cliente, pulizia dei clienti di altre aree geografiche) ne sono venuti fuori 263 clienti;*
- 2. dei 263 clienti sono riuscito ad individuare 63 clienti di nostro*

questi documenti è UDR (Ufficio di Recapito) seguito dall'area territoriale interessata (es. UDR Reggio Emilia).

⁴⁸ Ad esempio, *“... è pervenuta dall'ALT Nord Est una analisi descrittiva della situazione e delle caratteristiche degli invii rinvenuti nella quale si evidenzia la tendenza del fenomeno alla crescita:*

- *I volumi consuntivati da inizio 2009 fino a fine aprile sono di 1875 invii, con trend in aumento del +7,3% rispetto ai primi mesi dell'anno scorso*
- *Le aree prevalentemente interessate da questi invii sono per lo più i bacini di Padova, Treviso, Trento, Trieste e Venezia*
- *Vengono rinvenute in prevalenza (87%) lettere con il logo “Formula Certa” TNT....*

La tipologia dei clienti mittenti è rappresentata da banche e Istituti di credito/investimenti (circa 50%), seguono aziende di telecomunicazioni (15%) ed aziende servizi (23%)...”, doc. 48, verbale incontro Task Force del 9 giugno 2009.

⁴⁹ Doc. 38, versione accessibile, v. anche il doc. 59 (versione accessibile), nel quale si richiamano *“oltre 300 invii, relativi a più di venti società mittenti”, il doc. 186 e doc. 37, Task Force Concorrenza e Normativa, Report del 28 maggio 2007, dal quale si evince che, su TNT Formula Certa, “a seguito di invii di Banca Unicredit, affidati a TNT Post –Formula Certa e rinvenuti nel CMP di Verona la struttura AI ha attivato un audit mirato”;* doc. 40 Task Force Concorrenza e Normativa del 17 luglio 2007, ove si rinviene che *“il dott. ha fatto rilevare, dallo schema riassuntivo presentato sul rinvenimento nella rete postale di invii con affrancatura TNT, quanto l'attività di TNT si stia espandendo. Al riguardo ha chiesto al Commerciale Business di intensificare l'azione commerciale che già viene svolta dai venditori. CNS ha dato conferma che tali attività sono in corso, con particolare riferimento ad”;* parimenti, si veda il doc. 185, *mail* interna inviata dal Responsabile della Direzione Servizi Postali per l'ALT Centro Nord al Responsabile debella Direzione Servizi Postali ed avente ad oggetto gli invii di un Comune cliente di TNT, ove si rinviene che nell'allegato vi è *“un resoconto con le LC del Comune di ... Formula Certa TNT rinvenute nel nostro territorio, per le quali applichiamo regolarmente la nota procedura. Sensibilizzerò l'Area Commerciale Business per un sollecito incontro con il Comune e recupero del cliente”.*

portafoglio;

3. i 63 clienti in questione hanno portato alla concorrenza 1.608 pz per un totale di 1.163,5;

4. di seguito una tabella riepilogativa degli operatori competitors ed il volume intercettato...”, dalla tabella riportata nell’e.mail, vi sono 1064 pz. di corrispondenza associati a TNT⁵⁰.

45. L’evidenza in atti chiarisce anche che, in diversi casi, gli invii di operatori concorrenti vengono rinvenuti nella rete postale a causa del comportamento del personale che compone la rete di recapito di Poste Italiane o comunque per cause non addebitabili al concorrente.

In alcuni casi, Poste Italiane ha addirittura piena contezza del fatto che gli invii sono stati raccolti dai propri portalettere e non inseriti nel circuito postale dall’operatore concorrente. A titolo esemplificativo, è stata rinvenuta un messaggio e.mail interno (da mail box task force concorrenza del 20 maggio 2009) dove si legge: *“Ti segnalo che per tutti gli oggetti contenuti nella busta in realtà si trattava di buste consegnate a destino regolarmente da TNT ma relative a nominativi sconosciuti presso la sede delle aziende destinatarie Il problema è che i portalettere di zona hanno pensato bene di ritirarli fisicamente dal destinatario ed immetterli nel canale postale per la restituzione al mittente”*⁵¹. Inoltre, in base ad almeno due documenti, l’acquisizione della corrispondenza potrebbe essere effettuata sulla base di precise indicazioni in tale senso e non per errore degli addetti al recapito. Si tratta di un messaggio e.mail interno di Poste Italiane, del 16 gennaio 2008, avente ad oggetto gli invii degli operatori concorrenti, nel quale si rinviene che “[omissis]”⁵²; e in un altro messaggio interno a Poste Italiane (dall’Area Commerciale all’Area Servizi Postali), del 28 febbraio 2008, si informa che *“...è iniziata a febbraio la sperimentazione a livello regionale di TNT (Sicilia) e per il cliente A riguardo sono già state rinvenute nel circuito postale dell’ALT 2 sud 48 fatture (ancora poche!!) di TNT. Le chiederei pertanto di avvisare le strutture di recapito coinvolte e di allertarle affinché intensifichino i controlli sui territori interessati...”*⁵³.

Appare, quindi, rilevante l’evidenza che, in diversi casi, il rinvenimento della corrispondenza non dipende dall’attività di TNT o di altri operatori, ma da condotte dovute a Poste Italiane; anche in queste circostanze Poste Italiane

⁵⁰ Doc. 186, mail match concorrenza + allegato V. anche doc. 190, mail su strategie in merito al trattamento di lettere di altri operatori postali + allegato.

⁵¹ Cfr. doc. 50, messaggio e.mail interno a PI del 20 maggio 2009, versione accessibile.

⁵² Doc. 101, Email lettere rinvenute nel circuito postale.

⁵³ Docc. 99 (versione accessibile) e cfr. anche doc. 33.

ha comunque applicato la Circolare sopra descritta che implica il contatto diretto con il mittente e non con l'operatore e l'applicazione del corrispettivo pari ad, almeno, 0,60€ per ciascun invio. Si evidenzia sin da ora che tutti i clienti della successiva offerta PostaTime sono società che sono state oggetto del trattamento della corrispondenza qui descritto.

III.4.2. IL SERVIZIO POSTATIME

III.4.2a. La strategia di Poste Italiane nell'offerta PostaTime

46. In connessione con le condotte sopra descritte sul trattamento della corrispondenza di altri operatori, Poste Italiane percepisce, a partire dal 2007, come l'offerta di TNT Formula Certa metta a rischio i volumi di corrispondenza dei propri clienti e si preoccupa dell'impatto del nuovo mercato sulla sua clientela prima necessariamente servita con un prodotto meno evoluto (posta massiva)⁵⁴. Poste Italiane approfondisce, quindi, tre specifiche opzioni strategiche, tra le quali quella poi prescelta consistente nel sviluppare PostaTime *“un'offerta di un prodotto a data e/o ora certa, ovvero avente le medesime caratteristiche di quelli offerti dai concorrenti e non ricadenti nell'ambito del servizio universale”* (grassetto in originale). Questa strada ha un'“*elevata efficacia nel contrasto dell'offerta dei concorrenti e buona rapidità di implementazione*”, nel contempo, un'“*elevato rischio di procedimenti antitrust volti a verificare l'attuazione di pratiche di dumping*”⁵⁵.

47. Il servizio liberalizzato di PostaTime è, quindi, configurato con un recupero/difesa dei ricavi del servizio di posta massiva, costituendo “[*omissis*]” cui i relativi ricavi, nel giugno 2009, sono già compresi nel

⁵⁴ Cfr. doc. 88, *Servizi di data e ora certa, Strategic Planning*, p. 10, in cui è riportata un'analisi dettagliata in merito ai clienti a rischio passaggio TNT, tra questi ultimi figurano [OMISSIS], doc. 88.

⁵⁵ Doc. 66, *Documento interno opzioni strategiche su prodotti di corrispondenza*, pg. 11, nel quale sono illustrate anche le altre due opzioni strategiche consistenti in:

1) procedere a una *“più marcata differenziazione delle tariffe, seguendo l'iter di revisione delle tariffe dei prodotti universali previsto della normativa vigente”* (grassetto in originale), questa opzione *“non presenta particolari rischi dal punto di vista regolatorio ed antitrust”*, tuttavia *“la lunghezza e la complessità dell'iter di revisione delle tariffe renderebbe con ogni probabilità intempestivo l'intervento”*;

2) implementare *“una politica di sconti personalizzati per cliente, ovvero basati sul principio dei “costi evitati” applicato alle spedizioni di un determinato cliente”* (grassetto in originale); questa opzione presenta *“notevole efficacia in termini di customer retention ed elevata rapidità di implementazione”*, ma presenta un'“*elevata probabilità di un intervento del Regolatore volto ad imporre l'estensione a tutti i clienti del principio degli sconti per “costi evitati” (in forza della esplicita previsione, in tal senso, contenuta nella seconda Direttiva postale), il che si tradurrebbe nella concessione a tutti i clienti, compresi i competitor, dell'accesso alla rete postale di PF*”.

“[omissis]”⁵⁶. Dal grafico che segue, ad esempio, risulta che nel periodo 2009-2012, Poste Italiane prevede una perdita, in termini di volume, pari a [250-300mln] di invii, considerando l’insieme di posta prioritaria business, massiva e PostaTime⁵⁷. Ciò che rileva è che Poste Italiane stima tale evoluzione prevedendo di agire sostituendo domanda servita da un prodotto all’altro, ovvero aumentando la massiva con la sostituzione della [omissis] (per [omissis] di invii) e aumentando il volume PostaTime spostando domanda dalla massiva (per [omissis] di invii) e incrementando con nuovi clienti (per [omissis] di invii). Inoltre, la perdita totale stimata è di fatto dovuta alla contrazione del mercato visto che, si veda al riguardo i dati sulla massiva, la pressione concorrenziale (indicata per [omissis] mln di invii) è più che compensata dalla sostituzione dalla prioritaria (per [omissis] di invii). Ancora, emerge come il mercato della corrispondenza a valore aggiunto (PostaTime) sia previsto in crescita con l’aumento della domanda servita, proprio dove essa avverte la necessità di contenere la pressione concorrenziale di TNT.

[OMISSIS]

48. Inoltre, ai fini del presente procedimento vale soffermarsi ulteriormente sulle stime dei volumi di perdita della posta massiva e di crescita di PostaTime effettuate da Poste Italiane nei documenti acquisiti, stime che evidenziano come Poste Italiane abbia finalizzato l’offerta PostaTime non a sviluppare il nuovo mercato liberalizzato bensì a consolidare il mercato della posta massiva. In particolare, le previsioni di crescita di PostaTime vs. la massiva è finalizzata ad essere un “ [omissis]”⁵⁸ e non di sviluppo del nuovo servizio. Ed infatti, in primo luogo, Poste Italiane ha stimato, per il triennio 2008-2010, i clienti della massiva a rischio dei concorrenti (principalmente di TNT) così come si evince dalla tabella sottostante:

⁵⁶ Doc. 74, Piano di Sviluppo 2010-2012- giugno 2009, pg. 30.

⁵⁷ Doc. 79, Piano di sviluppo 2010-2012 Marketing, [omissis].

⁵⁸ Cfr. doc. 79, Piano di sviluppo 2010-2012 Marketing.

Tabella 4 – Posta Massiva (dati in mln pz)-Volumi a rischi concorrenza (doc. 88 e doc. 89)

[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
[omissis]	[omissis]
TOTALE	[200-300]

49. Sulla base di queste stime di perdita della massiva, Poste Italiane ha quindi formulato le analisi di sviluppo del servizio PostaTime che sono sempre state effettuate nella prospettiva di conservare il volume della posta massiva e di ostacolare il mercato aperto alla concorrenza del servizio di recapito a data e ora certa, in quanto le stime dei volumi riguardano per lo più i clienti a rischio concorrenza. Tali stime sono indicate in diversi documenti e sono sintetizzate nella tabella sottostante. Questa tabella mostra come Poste Italiane abbia prodotto nel tempo stime che divergono significativamente le une dalle altre e che sono state ridotte, dalla stessa Poste Italiane, da un anno all'altro di più del 50%. Tali stime risultano pertanto essere inattendibili e si discostano significativamente dai volumi effettivi erogati da Poste Italiane indicati nel prosieguo.

Tabella 5 – Poste Italiane sviluppo mercato PostaTime (volumi in mln di pezzi)

	2008	2009	2010	2011	2012
Doc. 89 (aprile 2008)	[omissis]	[omissis]	[omissis]	-	-
Doc. 88 (2008)	[omissis]	[omissis]	[omissis]	-	-
Doc. 79 (giugno 2009)	-	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]

50. Vale altresì aggiungere che in base agli stessi documenti dai quali sono tratte le stime sopra riportate emerge che Poste Italiane avesse ipotizzato che il prezzo PostaTime doveva corrispondere ad un prezzo medio inferiore a quello della posta massiva, circa del [10-20%], vale a dire essere pari a [0,30-040€]⁵⁹. Tuttavia Poste Italiane ha poi definito un *pricing* significativamente inferiore a tale valore se solo si considera che il prezzo di recapito PostaTime indicato da Poste per gli invii di primo porto (0-20gr.), che sono quelli largamente più diffusi, è inferiore a tale prezzo; infatti, il prezzo per gli invii destinati alle aree metropolitane è pari a [0,20-0,30€] e quello per gli invii destinati ai capoluoghi di provincia è pari a [0,30-0,40€] (cfr. i prezzi dichiarati da Poste Italiane nella richiesta di autorizzazione generale al Ministero dello Sviluppo Economico e riportati *supra* in tabella 3).

51. La strategia di offerta PostaTime, strettamente finalizzata a garantire la posizione di Poste Italiane nei mercati relativi ai servizi tradizionali, si inserisce in uno scenario competitivo, considerato, dalla stessa Poste Italiane, nel complesso, non preoccupante in termini di impatto della liberalizzazione; Poste Italiane, sempre nel Piano di sviluppo 2009-2012 rileva che *“In generale non vi sono motivi per ritenere che la pressione competitiva possa crescere significativamente nell’orizzonte del Piano a seguito della liberalizzazione.... Impatto irrilevante sulla concorrenza. Gran parte dei concorrenti non offre il recapito di posta a basso valore unitario su tutto il territorio nazionale:*

- *Retail-impatto contenuto sulla competizione per clientela consumer*
- *Business - più rilevante la competizione attuale e futura su SOHO e Business (specialmente su AM/CP) anche a causa dell’attuale superamento della riserva.....In conseguenza della liberalizzazione è ipotizzabile solo una moderata spinta competitiva nel lungo periodo in particolare, su cliente SMB/Soho e business (top/large), comunque caratterizzata da:*
 - *pricing aggressivo;*
 - *copertura territoriale sulle aree a maggiore attrattività (AM/CP)”*⁶⁰.

52. Ed infatti il servizio PostaTime è offerto nelle sole aree metropolitane e nei capoluoghi di provincia, aree maggiormente esposte al rischio concorrenza e, a questi fini, Poste Italiane ha apportato i necessari adeguamenti alla rete postale universale per consentire l’offerta PostaTime in concorrenza con TNT; in particolare, per offrire il servizio di recapito a data

⁵⁹ Doc. 89, *Terminali al portalettere*, pg. 16, il prezzo PostaTime dovrebbe infatti essere inferiore “[OMISSIS]”.

⁶⁰ Doc. 79, *Piano di sviluppo 2010-2012 Marketing*, pg. 29-30.

e ora certa, è stato necessario dotare i “*i portalettere di apparati dotati di GPS ed in grado di leggere il codice datamatrix* presente sulla posta massiva*”, in modo da “*certificare il luogo e la data/ora della consegna in cassetta o l’eventuale mancato recapito con la motivazione*”⁶¹. In particolare, Poste Italiane, stima che per offrire PostaTime in “*tutte le aree metropolitane ed i capoluoghi di provincia in cui è presente la concorrenza sono necessari circa 15.000 apparati di cui dotare la rete universale*” e tale dotazione avviene nell’ambito di uno specifico progetto denominato Progetto Terminali⁶². Inoltre, Poste Italiane ha verificato la coincidenza dei centri di distribuzione “*... nei quali sono previsti investimenti in infrastrutture per il progetto terminali al portalettere, con la Rete dei concorrenti TNT...*”, ciò al fine di valutare se fossero “*... necessari ulteriori investimenti in infrastrutture per erogare il servizio e di definire anche il numero di apparati da acquistare (n.d.r. palmari per la tracciatura)*”⁶³. Pertanto, Poste Italiane configura e modifica la rete postale utilizzata per il servizio universale al fine di offrire alla sola clientela a rischio concorrenza un prodotto di recapito a data e ora certa analogo a quello di TNT. In altri termini, l’offerta del prodotto PostaTime si fonda su una precisa strategia sull’uso della rete postale utilizzata per l’erogazione del servizio universale anche per l’offerta di servizi liberalizzati. Come emergerà dal prosieguo, questo profilo rileverà anche per l’offerta del servizio di notifica attraverso messo (sul quale v. infra).

53. La definizione del prodotto PostaTime prende corpo nel corso del 2008 ed infatti la richiesta di autorizzazione generale al Ministero dello Sviluppo Economico per l’erogazione del servizio PostaTime è del 22 dicembre 2008. Il servizio è “*...dedicato a clienti business ad alto valore aggiunto per l’invio ed il recapito con data ed ora certa di grandi quantitativi di lettere....*”, è “*...supportato da una componente tecnologica*” ed è collocato “*fuori del servizio universale*”, in ragione del fatto che la sua offerta è limitata “*a specifiche aree territoriali*”⁶⁴ (i grassetti sono in

⁶¹ Doc. 88, *Servizi di data e ora certa, Strategic Planning*, pg. 12.

⁶² Doc. 88, *Servizi di data e ora certa, Strategic Planning*, pg. 13. Sul Progetto Terminali al Portalettere di Chief Operating Office (COO), cfr. anche doc. 83, *Nota interna all’AD di Poste Italiane* del 31 marzo 2008, dal quale si evince che l’offerta PostaTime potrebbe essere svolta “*estendendo l’acquisito dei terminali dai 4.000 portalettere della rete mercato ad ulteriori 15.000 portalettere della rete universale*”; sul Progetto Terminali Portalettere cfr. doc. doc. 84, doc. 87 e doc. 89, *Terminali al portalettere*, Roma 24 aprile 2008, pg. 2, in base al quale si evince che il “**perimetro iniziale** del progetto è stato modificato ed allargato per accogliere l’esigenza di Business Mail di erogare un servizio di data ed ora certa.... Il perimetro attuale del progetto prevede di dotare in tre fasi successive circa **11.000 portalettere** della rete universale e della rete mercato di un **terminale** (palmare) a cui è collegata una stampante mobile” (grassetto in originale).

⁶³ Cfr. doc. 85, *Verbale riunione* del 18 marzo 2008.

⁶⁴ Doc. 89, *Terminali al portalettere*, pg. 9.

originale), vale a dire le aree metropolitane e i capoluoghi di provincia, maggiormente esposte al rischio concorrenza e nella scheda prodotto PostaTime sono specificatamente individuate le aree territoriali dove sono presenti i concorrenti⁶⁵. L'offerta PostaTime ha la finalità strategica di essere indirizzata alla clientela a rischio concorrenza e di poter "...*effettuare delle azioni di scontistica mirate su clienti a forte rischio concorrenza...*"⁶⁶. Anche l'individuazione della soglia di 1 milione di invii annui quale soglia quantitativa minima risponde, come indicato dal Responsabile della Divisione Servizi Postali, all'obiettivo di evitare "*il down-selling nei casi non dovuti*"⁶⁷. Inoltre, gli operatori che svolgono le attività di consolidatori e/o le fasi a monte di stampa e imbustamento non hanno accesso al servizio e il quantitativo minimo di 1 milione non può essere calcolato raggruppando più clienti/mittenti diversi⁶⁸.

54. Nel corso del 2009, inizia l'effettiva offerta sul mercato del servizio PostaTime che è qualificata tra le priorità di *marketing* nelle aree business⁶⁹. Dai documenti emerge la possibilità di effettuare offerte mirate, che escludono la natura *standard* del prodotto PostaTime, e l'esigenza di effettuare offerte *ad hoc* sui più importanti clienti "*Relativamente ai primi 4/5 clienti condivido che gli stessi debbano essere oggetto di offerte personalizzate....*"⁷⁰. Inoltre, Poste Italiane rileva che il prezzo PostaTime dovrebbe corrispondere ad un prezzo inferiore a quello della posta massiva, circa del [10-20%]⁷¹; a ciò si deve tuttavia aggiungere che Poste Italiane è consapevole che alcune categorie di clienti non possono scaricare l'IVA e pertanto il prezzo del nuovo servizio deve tenere in conto anche questo fattore "[*omissis*]"⁷². Per la definizione del *pricing* personalizzato, la documentazione in atti evidenzia che Poste Italiane non segue il criterio generale dei costi evitati, bensì un prezzo impostato sulle specifiche

⁶⁵ Questa caratteristica del servizio PostaTime è ricorrente nella documentazione acquisita agli atti del procedimento, cfr. doc. 237, *mail su servizio Posta Time + allegati* e doc. 150.

⁶⁶ Doc. 88, *Servizio di data e ora certa – Strategic Planning*, pag. 12.; cfr. anche doc. 83 comunicazione interna all'AD di Poste Italiane contenente una Nota *sullo stato di avanzamento del Servizio di Data e Ora Certa*, nel quale questo servizio è "*la difesa di Poste Italiane verso la perdita di volumi di Posta indescritta a favore della concorrenza (ad oggi TNT Post...)*"; cfr. anche doc. 62, *e-mail interne su TNT progetto posta certificata* e doc. 84 *Comunicazione interna – Terminali al portalettere*.

⁶⁷ Doc. 118, *Email evoluzione Postatime grandi clienti (e.mail marzo – aprile 2009)*.

⁶⁸ Cfr. doc. 150, PostaTime: l'operatore "[*omissis*]".

⁶⁹ Cfr. doc. 118, *Email evoluzione Postatime grandi clienti (e.mail marzo – aprile 2009)*.

⁷⁰ Doc. 118, *Email evoluzione Postatime grandi clienti (e.mail marzo – aprile 2009)*.

⁷¹ Doc. 89, *Terminali al portalettere*, pg. 16, il prezzo PostaTime dovrebbe infatti essere inferiore "[*omissis*]".

⁷² Doc. 89, *Terminali al portalettere*, pg. 22; sull'impatto dell'IVA sul prezzo al cliente finale cfr. anche doc. 97, *Metodologia di Valutazione Economico/Finanziaria-Iniziativa commerciali*, del 10 marzo 2009, pg. 6.

caratteristiche del cliente⁷³.

55. Una volta definito il prodotto a livello centrale di Poste Italiane, le modalità di offerta e gli obiettivi commerciali da perseguire con PostaTime sono trasferiti alle aree locali. Al riguardo, si ha evidenza di un *Executive meeting*, svoltosi il 13 gennaio 2009, che ha avuto lo scopo di “*allineare i dirigenti territoriali su bgt e indirizzi gestionali in ottica di integrazione tra MP (ndr Mercato Privati) e CL (ndr Clienti Large)*” e nella quale è stata sottolineata l’importanza di PostaTime, in quanto tra le “... *sfide del 2009 si giocano: in area SP Poste Time, prodotto non da catalogo e da impiegare con cautela e modalità selettive ...*” (grassetto aggiunto)⁷⁴.

56. Al riguardo, si evidenzia che il prodotto PostaTime non risulta tra quelli indicati sul sito web di Poste Italiane; questa circostanza è stata confermata da Poste Italiane nel corso dell’audizione del 4 maggio 2011⁷⁵. Nell’Area Centro Nord, la comunicazione della disponibilità dell’offerta PostaTime arriva nel mese di gennaio 2009; in tale ambito viene evidenziato che per “... *l’attività di proposizione commerciale prima di adottare qualsiasi iniziativa lato cliente è necessaria una valutazione preliminare lato CLA e SP/MKTG (ndr. Direzione Clienti Affari e Direzione Servizi Postali-Marketing) e comunque l’eventuale contrattualizzazione non potrà avvenire se non con una specifica approvazione. Da un punto di vista operativo, quindi, se ritenete che ci siano “casi cliente” su cui esercitarsi Vi prego come prima attività e prima di qualsivoglia azione commerciale di segnalare tali casi alla mia struttura (ndr CLA),*” (sottolineatura aggiunta)⁷⁶. Al fine di ottenere la specifica approvazione appena richiamata, la struttura locale deve compilare, per ciascun potenziale cliente, un apposito Schema di Ingresso PostaTime, nel quale, almeno sin da maggio 2009, è richiesto di indicare “...*i dati complessivi di spedito indescripto del cliente (per noi Massiva e*

⁷³ Doc. 97 *Metodologia di Valutazione Economico/Finanziaria-Iniziativa commerciali*, del 10 marzo 2009 (pg. 7): “[omissis]”.

⁷⁴ Doc. 234, *mail su executive meeting del 13 gennaio 2009*.

⁷⁵ Nel corso dell’audizione, Poste Italiane ha affermato che “*il servizio PostaTime è menzionato in tre documenti disponibili al pubblico: il bilancio 2008, la relazione finanziaria semestrale 2009 e il documento “Poste Italiane in sintesi”. Inoltre, all’inizio del 2009, PostaTime è stato inserito nel sito internet al pari degli altri servizi per un lasso di tempo di 7-10gg. ma poi è stato tolto dal sito. La ragione di questa eliminazione dal sito è connessa al fatto che si creava confusione con la clientela che richiedeva tale servizio, pur non raggiungendo i quantitativi minimi previsti, essendo l’offerta PostaTime riservata alla sola domanda con grandi quantitativi per la quale esiste un rapporto diretto con i referenti commerciali. Ciò spiega il perchè Poste Italiane ha deciso di togliere dal sito web l’indicazione del servizio*”, doc. 401, verbale audizione Poste Italiane del 4 maggio 2011, versione accessibile.

⁷⁶ Doc. 230, cfr. anche doc. 236. La scheda prodotto PostaTime comunicata all’area commerciale territoriale riprende quella approvata da Poste Italiane sin dal dicembre 2008 (doc. 150). Parti salienti della stessa sono: l’analisi della copertura territoriale dei concorrenti e in particolare di TNT, ampia descrizione del servizio Formula Certa TNT, descrizione delle tre opzioni nelle quali PostaTime è disponibile (base, plus e ora), la progressiva copertura territoriale di PostaTime (cfr anche doc. 237).

Prioritaria) e le relative % di rischio e/o perdita di volumi...”, cioè “... con l’obiettivo di analizzare al meglio le ipotesi di applicazione del servizio *PostaTime*”⁷⁷. Almeno dal settembre 2009, tale Schema è stato ulteriormente modificato al fine di inserire anche le “*informazioni relative all’offerta dei competitors*”⁷⁸.

57. Dalla documentazione sui Clienti Affari e Pubblica Amministrazione di Poste Italiane emerge il *focus* su alcune tra le principali banche italiane, per le quali il concorrente è sempre TNT⁷⁹. Per reagire, l’area commerciale intende quindi delineare una “*personalizzazione PostaTime: ...Il modello dovrà sostenere l’offerta sulla base dei costi specifici sostenuti e sarà replicabile solo a parità di profilo cliente (ogni cliente ha un proprio profilo)...*”⁸⁰. Infatti, nella scheda prodotto *PostaTime*, oltre a essere presenti le informazioni sui prezzi di TNT, vi è anche specificato che: “*Si valuterà la possibilità di proporre un’offerta ad hoc, con un pricing unico, a quei clienti che dichiarino uno specifico mix di invii per volumi, aree di destinazione e scaglioni, salvo conguaglio annuale a fronte di uno scostamento rispetto a quanto dichiarato*”⁸¹. Si noti che di queste 5 banche clienti di TNT, almeno 4 sono state oggetto delle comunicazioni alla clientela sul rinvio dei concorrenti analizzati nella sezione precedente e alcune di queste banche sono poi state effettivamente contrattualizzate con il servizio *PostaTime*, come emergerà anche dal seguito della documentazione richiamata. Inoltre, Poste Italiane, ha delineato una specifica iniziativa di *win back* della clientela dalla concorrenza volta ad effettuare offerte mirate su specifici clienti (*[omissis]*) con l’indicazione dei relativi volumi da recuperare⁸². Anche queste società figurano tutte tra la clientela di TNT e oggetto delle comunicazioni alla clientela inviate da Poste Italiane sul rinvenimento della corrispondenza nella propria rete postale. Inoltre, Unicredit è stato per un

⁷⁷ Doc. 231, *Mail su servizio Posta Time + allegato*, del 23 settembre 2009.

⁷⁸ Doc. 231, *Mail su servizio Posta Time + allegato*, del 23 settembre 2009 ma si vedano anche doc. 235 *mail su schema di ingresso per PostaTime* e doc. 241, *Mail su schema ingresso per PostaTime + allegato*.

⁷⁹ Doc. 154, *CAPA – Tableau de Board* Aprile- aprile 2009, si tratta di: *[omissis]*.

⁸⁰ Doc. 154, *CAPA – Tableau de Board* Aprile- aprile 2009, pg. 15.

⁸¹ Doc. 237, versione accessibile.

⁸² Cfr. doc. 76, *Clienti Affari e Pubbliche Amministrazione, Piano 2010-2010*, Roma giugno 2009, pg. 35; sull’attuazione del programma di *Win Back* 2009, cfr. anche doc. 110, *Email staff meeting 14 10 2009 – allegato week 41*, in base al quale tra i *win back* realizzati quello di maggior rilievo è il gruppo *[omissis]* (che ha infatti stipulato un contratto *PostaTime*), per un valore *[omissis]* annuo; si veda anche il doc. 89, *Terminali al portalettere*, del 24 aprile 2008, ove vi è un elenco dei clienti a rischio concorrenza tra i quali figurano anche *[omissis]*. V. anche doc. 157, *CAPA – Tableau de Board* Giugno 2009, dal quale si evince che l’iniziativa di *winback* procede in linea e risultano già recuperati *[omissis]* vs. i *[omissis]* e il recupero proviene dai clienti *[omissis]* e *[omissis]*, progressivamente, al programma iniziale di *win back/crash program* si aggiungono altri clienti tutti di TNT e per alcuni è specificatamente indicata azione *PostaTime* (es. *[omissis]*). Sulle offerte *PostaTime* mirate a clienti a rischio concorrenza v. anche l’elenco delle offerte di cui al doc. 286, risposta di PI a richiesta informazioni.

breve periodo cliente PostaTime⁸³, [omissis] e [omissis] (v. *infra*)⁸⁴ mentre su un altro cliente TNT, la documentazione in atti evidenzia un'azione commerciale molto aggressiva⁸⁵.

58. Altra documentazione attesta trattative all'epoca in corso, ad esempio con [omissis]⁸⁶, [omissis]⁸⁷ e [omissis]⁸⁸; si noti che [omissis] e [omissis] sono poi diventati clienti PostaTime, v. *infra*. Sulla sistematica offerta di PostaTime ai clienti di TNT rileva, tra i vari documenti, un messaggio *e.mail* interno a Poste Italiane del 17 aprile 2009 dove si legge: “...per quanto riguarda i miei clienti ([omissis] rappresentano il 90%) entrambi nel portafoglio di ... e nell'area Parma Reggio Emilia – Piacenza roccaforte di TNT, sono ormai da tempo al corrente del fenomeno (si riferisce al rinvenimento degli invii sulla rete postale n.d.r.) che abbiamo fortemente evidenziato in prospettiva di recupero, Le trattative Posta Time che conosci vanno proprio in questa direzione [...]”⁸⁹. In base alla documentazione in atti, i clienti di TNT oggetto di azioni di *win-back* attraverso l'offerta PostaTime sono stati pressoché tutti oggetto della procedura di trattamento della corrispondenza analizzata nella sezione precedente (reportistica e comunicazione per la restituzione degli invii) e un gruppo di questi clienti ha poi effettivamente stipulato i contratti PostaTime⁹⁰.

59. L'attività istruttoria ha peraltro confermato che la peculiarità dell'offerta PostaTime alla clientela è percepita anche dagli operatori del mercato. In particolare, Rotomail ha osservato che “.....nel servizio PostaTime la controparte contrattuale non è più il consolidatore ma direttamente il

⁸³ Doc. 421, verbale audizione Unicredit del 6 giugno 2011.

⁸⁴ doc. 262 e doc. 417, risposte di Poste Italiane a richieste di informazioni.

⁸⁵ Doc. 16, denuncia TNT, versione accessibile. Sui tentativi di ri-acquisire il cliente da parte di Poste Italiane v. doc. 105, *Email recapito programmato* del 25 giugno 2008 nel quale, tenuto conto che il cliente si appoggia anche a TNT Formula Certa e Poste Italiane vuole raggiungere l'obiettivo di “[omissis]”; l'area commerciale di Poste Italiane (CNS) dialoga con l'area che gestisce la rete postale (COO) al fine di valutare se può inserire il cliente “[omissis]” e “[omissis]” (doc. 105).

⁸⁶ Doc. 107, *e.mail PostaTime*, del 3 settembre 2009 nel quale Poste Italiane approfondisce l'offerta PostaTime da fare al cliente confrontando l'offerta dei *competitors*; in doc. 119, *Verbale staff meeting* del 10 luglio 2009, l'AD di Poste Italiane definisce tale banca “[omissis]”.

⁸⁷ Doc. 115, *Funzionalità Poste Italiane portalettere telematico*, contenente una presentazione a questa banca del servizio PostaTime.

⁸⁸ Doc. 116, *Email sintesi Postatime* e doc. 147, *E-mail* su un cliente bancario.

⁸⁹ Doc. 228, l'offerta effettiva di Poste Italiane a questi clienti è formulata il successivo 20 maggio 2009 (doc. 233, *mail* su servizio PostaTime + allegato) e 183, *mail Posta Time su clienti*, del 13 maggio 2009, dalla quale si evince che “...visto che nel frattempo stanno partendo le nuove zone servite tramite palmare, avremo la necessità di fare 2 offerte di PostaTime ai due clienti sotto indicati. Sottolineo che [omissis] lavora... e con formula certa TNT per pezzi, mentre [omissis] lavora con formula certa TNT....”.

⁹⁰ Ad esempio, il doc. 204 e il doc. 205 che contengono la reportistica sugli invii rinvenuti nella rete postale ove figurano numerosi clienti di TNT e, a titolo esemplificativo, il doc. 202 contiene una comunicazione a una grande banca sugli invii rinvenuti nella rete. I contratti PostaTime riguardano: [omissis].

cliente-mittente, nei confronti del quale andranno calcolate le soglie quantitative. Infatti, fa parte della strategia di Poste Italiane quella di rivolgere l'offerta PostaTime direttamente al cliente mittente, in quanto servizio normativamente differente rispetto alla posta massiva e non rientrante nelle tariffe regolamentate del servizio universale, offrendo così prezzi ad hoc alla clientela... diversamente da quanto accade per la posta massiva, [ndr Rotomail] non riceve le fatture per il recapito PostaTime in nome e per conto dei propri clienti. Infatti, Poste Italiane offre PostaTime direttamente alla clientela finale e non accetta che vi sia l'intermediazione degli operatori come Rotomail”⁹¹.

60. Nel settembre 2009, la documentazione interna evidenzia che – dai dati di pre-chiusura 2009 – l'effetto della concorrenza è stato significativamente ridimensionato ed è limitato a pochi clienti, in quanto la “[omissis]” che, attualmente, la “[omissis]”⁹². Nello staff meeting del 4 settembre 2009, i dirigenti di Poste Italiane evidenziano all'AD che sin dal corrente mese sono percepibili i benefici della strategia adottata e che PI è stabile sul mercato: “[omissis]”⁹³; ancora, “[omissis]”⁹⁴.

III.4.2b. I contratti PostaTime e i prezzi applicati

61. A seguito dell'attività di *win back* della concorrenza esaminata nei paragrafi precedenti, Poste Italiane ha stipulato, tra il 2009 e il 2010, diversi (almeno [omissis]) contratti ordinari (con [omissis] e [omissis]) e [omissis] contratti aventi ad oggetto una sperimentazione ([omissis], per [omissis] mesi e limitata alla città di [omissis], e [omissis], per [omissis]). Nel 2011, PI ha stipulato un ulteriore contratto PostaTime con [omissis] per un totale complessivo di [omissis] contratti PostaTime. Si noti che i clienti PostaTime sono tutti clienti oggetto della condotta descritta nei paragrafi precedenti attraverso la quale Poste ha gettato discredito sull'offerta dei concorrenti oppure imprese con trattative avanzate con TNT poi non andate a buon fine proprio per l'offerta PostaTime⁹⁵. La tabella che segue sintetizza tutti i

⁹¹ Verbale audizione Rotomail del 16 maggio 2011, doc. 410. Anche Selecta ha confermato che la fatturazione avviene direttamente tra Poste Italiane e il cliente, saltando l'intermediazione dell'operatore (verbale audizione Selecta del 18 maggio 2011, doc. 415); cfr. vedi anche i contributi degli operatori al *market test*.

⁹² Doc. 171, S.M.E. – *Clienti Affari e Pubblica Amministrazioni Staff Meeting AD*, 28 settembre 2009, pg. 4.

⁹³ Doc. 173 *Verbale staff meeting 4 settembre 2009*, al quale partecipano il Responsabile della Direzione Servizi Postali e il responsabile della Direzione Clienti Affari. Si evidenzia che, in base alle informazioni disponibili, il contratto con [omissis].

⁹⁴ Doc. 174, Staff Meeting con l'AD di Poste Italiane del 28 febbraio 2009.

⁹⁵ Cfr. verbale di audizione TNT del 12 febbraio 2010, doc. 290. Cfr. il doc. 89, Terminali al portalettere, del 24 aprile 2008, ove vi è un elenco dei clienti a rischio concorrenza.

contratti PostaTime stipulati.

Tabella 6 Contratti PostaTime (tutti PostaTime [Omissis]) - ordine cronologico

	Stipula	Scadenza	Vol. 2009 (n. pezzi)	Vol. 2010 (n. pezzi)	Ricavi 2009 (€)	Ricavi 2010 (€)
[Omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	-	[omissis]	-
[Omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
[Omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
[Omissis]	[omissis]	[omissis]	-	[omissis]	-	[omissis]
[Omissis]	[omissis]	[omissis]	-	[omissis]	-	[omissis]
[Omissis]	[omissis]	[omissis]	-	[omissis]	-	[omissis]
[Omissis]	[omissis]	[omissis]	-	[omissis]	-	[omissis]
[Omissis]	[omissis]	[omissis]	-	-	-	-
[Omissis]	[omissis]	[omissis]	-	-	-	-

Fonte: doc. 262, doc. 377 e doc. 417. [Omissis].

62. In merito ai contratti PostaTime, la tabella sottostante sintetizza i prezzi PostaTime applicati ai clienti oggetto dei sopra menzionati contratti; i prezzi sono indicati per le singole aree di destinazione (AM/CP), per fascia di peso (es. 0-20gr.), nonché il prezzo medio di ciascun contratto⁹⁶. Dalla tabella sottostante si evince che il prezzo medio per ciascun cliente oscilla dal minimo di [0,20-0,30€] e al massimo di [0,30-0,40€] e il prezzo medio PostaTime, considerato sull'insieme dei clienti PostaTime, per gli anni 2009 e 2010 è stato, per ciascun anno, pari a [0,20-0,30€]⁹⁷.

Tabella 7 Prezzi PostaTime (€)- ordine crescente per prezzo medio effettivamente applicato da PI

	Prezzo AM 0-20gr	Prezzo AM 21-50 gr.	Prezzo CP 0-20gr	Prezzo CP 21-50 gr	Prezzo medio
[Omissis]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	-	-	[0,20-0,30]
[Omissis]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]
[Omissis]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]
[Omissis]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]
[Omissis]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]
[Omissis]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]
[Omissis]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]
[Omissis]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]	-	-	[0,30-0,40]
[Omissis]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]	-

Fonte: Poste Italiane (doc. 262, all. 2, doc. 377 e doc. 417). * Gli invii [omissis] e [omissis] [omissis] risultano inviati solo ad aree AM. ** I contratti [omissis] e [omissis] non hanno avuto attuazione.

63. Dalle tabelle sovrastanti, inoltre, si evince che i prezzi applicati non

⁹⁶ Alcuni contratti prevedono un prezzo *forfait* per ciascun invio, individuato sulla base di un *mix* di volumi dichiarato dal cliente in sede di contratto, salvo l'applicazione di un conguaglio a fine anno cfr. doc. 262, versione accessibile. V. anche doc. 286, contenente altri due contratti PostaTime.

⁹⁷ Cfr. doc. 377, risposta di PI pervenuta in data 1 febbraio 2011. Cfr. doc. 286, dal quale si evince che i prezzi PostaTime *standard* e prezzi medi pari [0,20-0,30€], a [0,20-0,30€] e a [0,20-0,30€] sono stati offerti rispettivamente anche ad altri potenziali cliente.

risultano correlati ai volumi annui complessivi dei singoli clienti; in primo luogo, i clienti [omissis] e [omissis] hanno prezzi medi equivalenti ([0,20-0,30]), pur avendo volumi annui significativamente diversi, mentre [omissis], pur essendo il secondo cliente in termini di volumi annui, ha un prezzo medio ([0,20-0,30]) superiore, ad esempio, ad [omissis]. Inoltre, i contratti [omissis] e [omissis], denominati sperimentazioni e di durata infrannuale, prevedono l'applicazione dei prezzi PostaTime per quantitativi largamente inferiori alla soglia minima di accesso ai prezzi PostaTime.

64. Per altro profilo, in alcuni casi, i prezzi applicati da Poste Italiane rappresentano il prezzo medio derivante dall'applicazione della griglia prezzi PostaTime per area di destinazione e scaglione di peso, sul presupposto di un mix di volumi dichiarato in sede di contratto dal cliente⁹⁸. Il mix di volumi indicato nel contratto può non risultare conforme agli invii effettivamente effettuati dal cliente e - nei limiti in cui gli scostamenti sono superiori al [1-5%]- ciò dà luogo a conguagli, applicando la griglia prezzi PostaTime (cfr. *supra* Tabella 3) ai volumi effettivi⁹⁹. Ad esempio, nelle tabelle sottostanti sono riportati i mix di volumi di due clienti ([omissis] e [omissis], i dati di quest'ultimo non riguardano un anno effettivo di durata); i dati ivi riportati evidenziano che questo meccanismo potrebbe dare luogo ad un'indicazione del prezzo medio non corrispondente al mix effettivo e potrebbe generare un meccanismo di debiti/credito tra Poste Italiane e il cliente.

Tabella 8 [omissis] -mix volumi dichiarati e effettivi-anno 2010

MIX di Volumi dichiarato nel contratto			
Destinazioni		Scaglioni di peso	
		0-20gr.	21-50gr.
AM	[40-50%]	[90-100]%	[1-10%]
CP	[50-60%]		
[0,20-0,30] Prezzo singolo invio (IVA esclusa)			
MIX Effettivi			
Destinazioni		Scaglioni di peso	
		0-20gr.	21-50gr.
AM	[40-50%]	[60-70%]	[30-40%]*
CP	[50-60%]		
[0,20-0,30] Prezzo medio applicato			

* un residuo [omissis] è di invii di peso superiore

⁹⁸ Ciò vale per i contratti [omissis].

⁹⁹ Cfr. doc. 401, verbale Poste Italiane del 4 maggio 2011: "In questi casi, a fine anno viene effettuata una verifica degli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni effettuate e nel caso questi scostamenti vi siano stati allora vengono effettuati gli opportuni conguagli. L'applicazione di questo sistema rappresenta una semplificazione per il cliente della rendicontazione ed è per questo che è stata prevista in alcuni casi".

Tabella 9 [omissis] -mix volumi dichiarati e effettivi-anno 2010

MIX di Volumi dichiarato nel contratto			
Destinazioni		Scaglioni di peso	
		0-20gr.	21-50gr.
AM	[50-60%]	[90-100%]	[1-10%]
CP	[40-50%]		
[0,20-0,30€] Prezzo singolo invio (IVA esclusa)			
MIX Effettivi			
Destinazioni		Scaglioni di peso	
		0-20gr.	21-50gr.
AM	[50-60%]	[90-100%]	[1-10%]
CP	[40-50%]		
[0,20-0,30€] Prezzo applicato (IVA esclusa)			

III.4.2c. I costi del servizio PostaTime

i) I costi PostaTime

65. In questo quadro, qui di seguito vengono esaminati i costi sostenuti da Poste Italiane per l'erogazione del servizio PostaTime. Essendo il settore postale regolato dal principio della separazione contabile, l'analisi dei costi sostenuti da Poste Italiane prende le mosse dalla contabilità certificata prevista dall'art. 7 del Decreto Legislativo n. 261/1999, in coerenza con le direttive comunitarie vigenti in materia.

Al riguardo, si evidenzia che la contabilità regolatoria prevede il calcolo dei costi sostenuti da Poste Italiane per ciascun servizio prestato, distinguendo tra quelli riservati, non riservati ma rientranti negli obblighi del servizio universale e interamente liberalizzati. Inoltre, il costo da contabilità regolatoria è calcolato con il sistema dell'*activity based costing* in base al quale le risorse utilizzate per l'erogazione di un determinato servizio vengono attribuite a ciascun servizio in applicazione di parametri di varia natura quale il tempo dedicato da una determinata risorsa ad un determinato servizio.

66. In particolare, la contabilità regolatoria individua il **costo operativo per ciascun invio postalizzato con un determinato servizio postale** quale sommatoria delle seguenti 3 categorie di costi: i costi direttamente attribuiti al prodotto, vale a dire quelli “*relativi ai fattori impiegati in modo specifico per la fornitura di un determinato prodotto. Tali costi per i quali è possibile l'identificazione di un rapporto diretto con il bene/servizio interessato, sono direttamente attribuiti ai relativi prodotti attraverso un'analisi dettagliata del piano dei conti della contabilità generale. Tra i costi direttamente attribuiti rientrano, in particolare, quelli relativi a spese esterne, come*

tipicamente l'acquisto di beni e servizi e l'outsourcing di alcune attività"; i costi diretti di produzione che sono quelli "...concernenti le strutture di produzione divisionali che contribuiscono con proprie attività alla fornitura dei prodotti. I costi in questione sono attribuiti ai diversi prodotti sulla base della metodologia contabile ABC (ndr. Activity Based Costing)..."¹⁰⁰; e i costi indiretti di produzione, ad es. costi di staff centrali e territoriali. Il **costo totale** (*full cost*) è invece ottenuto - sommando al costo operativo appena descritto - altre due voci di costo: i) il costo indiretto *corporate*, vale a dire i costi rappresentativi delle attività di supporto, orientamento e controllo a livello centrale (ad es. costi medi relativi alla Direzione Centrale Amministrazione e Controllo e del Servizio legale) e ii) gli oneri finanziari e l'IRAP.

67. Poste ha, al riguardo, affermato che *"il costo unitario PostaTime...è stato calcolato considerando, come sopra detto, i costi diretti di produzione (ovvero la quota parte dei costi comuni necessari per PostaTime calcolati con la metodologia ABC) e i costi direttamente attribuiti per PostaTime. Pertanto i costi riportati sono costi unitari in cui all'incremento del volume di servizio PostaTime erogato corrisponde un proporzionale aumento della quota del costo totale imputata al servizio PostaTime; pertanto il costo unitario rimane tendenzialmente stabile poiché i dati a numeratore (ovvero il costo in valore imputato quale somma dei costi diretti e direttamente attribuiti) e a denominatore (volume di attività PostaTime) variano in proporzione"*. A titolo esemplificativo Poste ha affermato che *"se in un anno, fatto 100 euro il costo in valore per il recapito, la quota di costi imputabili a PostaTime è pari al 10% del totale attività (esempio tempo dedicato dal postino alla consegna di PostaTime), corrispondente a 10 unità in volume di consegna PostaTime, il costo unitario PostaTime è pari a 1 euro (10 euro diviso 10 lettere). Se l'anno successivo il volume di PostaTime raddoppia (passando a 20 unità) e quindi aumenta al 20% la quota parte di costi imputabili a PostaTime, il costo unitario rimane sostanzialmente invariato pari a 1 euro (20 euro diviso 20 lettere)"*¹⁰¹.

68. Sull'uso della contabilità regolatoria ai fini del calcolo dei costi PostaTime, Poste Italiane, nel corso del procedimento, ha rimarcato che i propri costi sono condizionati dall'esistenza di obblighi legali connessi alla prestazione del servizio universale e che i costi della contabilità regolatoria sono *"calcolati a consuntivo, assumendo convenzionalmente come*

¹⁰⁰ Riposta di PI del 1 febbraio 2011, doc. 377 versione accessibile.

¹⁰¹ Verbale audizione Poste Italiane 4 maggio 2011, doc. 401, versione accessibile.

parametro di riferimento il complesso dei costi sostenuti su base nazionale.....” e andrebbero “depurati dei maggiori oneri legati all’adempimento degli obblighi di servizio universale. Questi ultimi sono stati calcolati... riducendo i costi relativi alle attività di lavorazione interna e di recapito risultanti dalla contabilità regolatoria di PI di una percentuale (rispettivamente, [10-15%] e [15-20%]) corrispondente alla stima prudenziale dei maggiori oneri derivanti dall’insaturazione della rete.”¹⁰². Pertanto, i dati forniti da PI forniscono sia i costi risultanti dalla contabilità regolatoria di PI, sia una stima prudenziale dei costi “depurati” dagli obblighi del servizio universale (v.infra).

69. *Si anticipa che su questo aspetto della depurazione dei costi totali di un 10-20% circa in ragione del grado di insaturazione della rete, TNT ha contestato la “...correttezza del ragionamento di Poste Italiane per diversi motivi. In primo luogo, detta metodologia poggerrebbe su una petizione di principio in quanto Poste Italiane non specifica quali obblighi del servizio universale determinino questa insaturazione che è tutta da dimostrare. Inoltre, PostaTime è offerto nelle Aree metropolitane e nei Capoluoghi di Provincia, vale a dire nelle aree dove non è concreto il problema di insaturazione della rete in quanto aree densamente popolate. Il ragionamento di Poste Italiane, secondo TNT, rappresenta pertanto il tentativo di ridurre l’importo dei costi da imputare a PostaTime e, qualora condiviso, porterebbe a degli effetti palesemente paradossali: l’incumbent tanto più è inefficiente e, pertanto, ha un grado elevato di insaturazione della rete, tanto più può scontare i costi imputati ai servizi in concorrenza e a valore aggiunto, offrendo prezzi più bassi”¹⁰³.*

70. *Alla luce di quanto appena riportato, la tabella che segue indica i costi PostaTime sostenuti per gli anni 2009 e 2010. I dati sono forniti in doppio valore: il valore dei costi calcolato secondo la contabilità regolatoria e il valore dei costi indicato da PI come quello più corretto essendo depurato dal grado di inefficienza della rete derivante dagli obblighi OSU. Per altro profilo, i costi sono forniti sia in termini di **costi operativi** che in termini di **costi totali (full cost)**, calcolati con il sistema ABC sopra descritto. In base alla tabella sottostante, si evince che, per **PostaTime**, nel **2010**, i **costi operativi medi** senza e con depurazione costi rete sono pari, rispettivamente, a **[0,30-0,40€]** e **[0,20-0,30€]** e i **costi totali medi** senza e con depurazione costi rete sono pari, rispettivamente, a **[0,30-0,40€]** e a **[0,30-0,40€]**. I costi*

¹⁰² Riposta di PI del 1 febbraio 2011, doc. 377.

¹⁰³ Cfr. verbale audizione TNT del 22 marzo 2011, doc. 391.

PostaTime per il 2010, secondo i dati forniti, sono in crescita del circa [1-5%] rispetto al 2009 (cfr. doc. 417). Si evidenzia che, come affermato dalla stessa Poste Italiane, i costi indicati nella tabella sottostante riguardano esclusivamente i costi PostaTime e non quelli sostenuti per erogare altri servizi postali: tali costi infatti “.....sono solo ed esclusivamente i costi specifici sostenuti da Poste Italiane per l’erogazione del servizio PostaTime. In dettaglio, per costi specifici si intendono i costi calcolati da Poste Italiane sulla base dei dati a consuntivo considerando, per ogni fase necessaria alla erogazione del servizio PostaTime (usando la metodologia Activity Based Costing – ABC), la parte di costi comuni sostenuta e quindi imputata unicamente per il servizio PostaTime, nonché i costi direttamente sostenuti per lo svolgimento sempre e solo di tale servizio. Ad esempio, per la fase di recapito, [n.d.r. il valore dei costi].... indica la quota parte del costo del personale (ad es. i postini) riferito alle attività di consegna degli invii PostaTime e, quindi, ovviamente non di altri servizi. L’imputazione delle risorse e delle attività in base alla quale viene calcolato il costo del singolo servizio PostaTime, così come degli altri servizi forniti da Poste Italiane, è effettuata sulla base della metodologia prevista dalla direttiva europea e della legge nazionale vigente per la separazione contabile relativa al settore postale ed è certificata dall’apposito revisore ai sensi di legge. Pertanto anche se una stessa risorsa, ad esempio il postino, presta attività anche per l’erogazione di altri servizi postali diversi da PostaTime, applicando la metodologia c.d. ABC (Activity Based Costing), la Tabella indica solo i costi di tale risorsa imputabili al servizio PostaTime”¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Verbale audizione Poste Italiane del 4 maggio 2011, doc. 401, versione accessibile.

Tabella 10 - Poste Italiane PostaTime – costi operativi e totali

	2009		2010	
	Senza depurazione OSU	Con depurazione OSU*	Senza depurazione OSU	Con depurazione OSU*
Accettazione	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]
<i>Servizi stampa e imbustamento</i>	[0-0,10]		[0-0,10]	
<i>Accettazione grandi clienti</i>	[0-0,10]		[0-0,10]	
<i>Altro</i>	[0-0,10]		[0-0,10]	
Lavorazione interna	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]
<i>Movimentare all'interno dell'ufficio</i>	[0-0,10]		[0-0,10]	
<i>Prendere in carico dispacci</i>	[0-0,10]		[0-0,10]	
<i>Rendicontazione gestionale di lavorazione, recapito e accettazione</i>	[0-0,10]		[0-0,10]	
<i>Caricare/scaricare</i>	[0-0,10]		[0-0,10]	
<i>Altro</i>	[0-0,10]		[0-0,10]	
Recapito	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]
<i>Recapitare sul territorio</i>	[0,10-0,20]		[0,10-0,20]	
<i>Ordinare per la gita</i>	[0-0,10]		[0-0,10]	
<i>Altro</i>	[0-0,10]		[0-0,10]	
Trasporto	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]
<i>Trasporto interno</i>	[0-0,10]		[0-0,10]	
<i>Trasporto esterno</i>	[0-0,10]		[0-0,10]	
Costi operativi medi	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]
<i>Costi Indiretti e overhead</i>	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]
<i>Oneri Finanziari e IRAP</i>	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]
Costi totali medi	[0,30-0,40]	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]

Fonte PI docc. 377 e 417 * Si tratta del minore valore dei costi dichiarato da PI in quanto depurato dal grado di insaturazione della rete connesso alla erogazione degli obblighi OSU.

71. Le fasi operative sopra descritte sono tipiche dell'attività postale e comprendono le seguenti voci di costo:

- per l'accettazione, i costi connessi alla presa in consegna della corrispondenza che, per PostaTime avviene presso i Centri di Meccanizzazione Postale, che sono 20 strutture logistiche articolate sul territorio nazionale; in fase di accettazione deve essere svolta una specifica attività connessa a PostaTime poiché “.....la caratteristica del track and trace incide su diverse fasi quali l'erogazione del servizio in quanto sin dalla fase dell'accettazione i blocchetti di invii sono tracciati in modo da potere poi seguire il successivo percorso dell'invio.....”¹⁰⁵;

¹⁰⁵ Verbale audizione Poste Italiane del 4 maggio 2011, doc. 401.

- per la lavorazione interna rilevano i costi relativi, ad esempio, alle macchine smistatrici, al personale addetto allo smistamento e alle strutture logistiche;
- per il trasporto, i costi connessi al collegamento tra le diverse articolazioni delle strutture logistiche della rete postale di Poste Italiane (esempio, costo dei veicoli, del personale addetto, del carburante);
- per il recapito/distribuzione, rilevano i costi connessi ai portalettere che effettuano l'attività di consegna con modalità diverse rispetto al recapito tradizionale, tracciando l'invio con l'uso del palmare. Una volta tornati in sede, i portalettere devono quindi svolgere il *download* dei dati per la successiva rendicontazione. Vengono, quindi, qui in rilievo i costi connessi alla rete di distribuzione di Poste Italiane.

72. Per una più compiuta analisi dei costi, qui di seguito viene fornita una tabella riassuntiva delle principali tipologie di costo riferibili alle diverse fasi del servizio PostaTime e dalla stessa si evince come la voce di costo di gran lunga più significativa in tutte le fasi di svolgimento dei servizi postali sia quella del personale, da Poste Italiane considerata come costo fisso in quanto sarebbe, secondo Poste Italiane, commisurata all'assolvimento degli obblighi del servizio universale e non sarebbe modificabile nel breve –medio termine.

Tabella 11 - Poste Italiane PostaTime – incidenza delle principali tipologie di costo riferibili alle diverse fasi del servizio PostaTime (al netto dei costi esterni per stampa e imbustamento, nella fase di accettazione, e di trasporto esterno, nella fase del trasporto)

		2009		2010	
Accettazione			[0-0,10€]		[0-0,10€]
	<i>Personale</i>	[80-90%]	[0-0,10€]	[80-90%]	[0-0,10€]
	<i>Altri Costi</i>	[10-20%]	[0-0,10€]	[10-20%]	[0-0,10€]
Lavorazione			[0-0,10€]		[0-0,10€]
	<i>Personale</i>	[80-90%]	[0-0,10€]	[80-90%]	[0-0,10€]
	<i>Altri Costi</i>	[10-20%]	[0-0,10€]	[10-20%]	[0-0,10€]
Recapito			[0,20-0,30€]		[0,20-0,30€]
	<i>Personale</i>	[90-100%]	[0,20-0,30€]	[90-100%]	[0,20-0,30€]
	<i>Altri Costi</i>	[1-10%]	[0-0,10€]	[1-10%]	[0-0,10€]
Trasporto			[0-0,10€]		[0-0,10€]
	<i>Personale</i>	[70-80%]	[0-0,10€]	[70-80%]	[0-0,10€]
	<i>Altri Costi</i>	[20-30%]	[0-0,10€]	[20-30%]	[0-0,10€]
Totale costi operativi			[0,20-0,30€]		[0,20-0,30€]
	<i>Personale</i>	[80-90%]	[0,20-0,30€]	[90-100%]	[0,20-0,30€]
	<i>Altri Costi</i>	[10-20%]	[0-0,10€]	[1-10%]	[0-0,10€]

Fonte Poste Italiane - doc. 417

ii) *I costi incrementali specifici secondo Poste Italiane*

73. Poste Italiane, non ritenendo corretto l'uso della contabilità regolatoria sopra richiamata ai fini del calcolo dei costi incrementali specifici PostaTime, ha fornito nel corso del procedimento una propria stima di tali costi. Al riguardo, Poste Italiane fornisce una **stima** di quelli che sostiene essere i costi *“qualificabili come incrementali (intesi come costi specificatamente riconducibili al servizio in questione, che non sarebbero sostenuti se lo stesso non fosse fornito), consistenti in particolare nei costi relativi alla piattaforma tecnologica necessaria per la rendicontazione al cliente e in una quota parte dei costi connessi ai terminali utilizzati dai portalettere per il riscontro del recapito. Tali costi incrementali sono stimabili in misura pari a circa [0-0,1€] al pezzo”*¹⁰⁶; questo valore, per Poste Italiane, rimane sostanzialmente invariato sia nel 2009 che nel 2010¹⁰⁷. In altri termini, i costi incrementali specifici per PostaTime, secondo PI, non solo non sarebbero quelli tratti dalla contabilità regolatoria, sebbene depurati dagli obblighi OSU (cfr. la precedente tabella 10), ma sarebbero di fatto solo quelli stimati in [0-0,1€] al pezzo.

74. Nel corso del procedimento è stata approfondita la scomposizione, in termini di voci di costo, del valore asserito da Poste Italiane come incrementale specifico. In particolare, Poste ha affermato che *“nel valore dei costi incrementali specifici pari a circa [0-0,1€] sono ricomprese tre macro voci di costo:*

- *i costi connessi alla piattaforma tecnologica;*
- *i costi connessi all'eventuale stampa e imbustamento e*
- *i costi di trasporto se e solo se questo è svolto da soggetti esterni a Poste Italiane in outsourcing. Con riferimento alla prima macrovoce - i costi della piattaforma tecnologica-, il valore dei costi include l'acquisto dei palmari attribuito pro quota al recapito con PostaTime. Infatti, i palmari sono utilizzati anche per l'erogazione di altri servizi quali le raccomandate e pertanto il loro costo è stato imputato a PostaTime non integralmente ma in base all'incidenza dei volumi PostaTime. Oltre all'acquisto dei palmari, i costi connessi alla piattaforma tecnologica includono anche le componenti hardware e software. I costi incrementali PostaTime connessi alla piattaforma tecnologica sono inclusi nella voce di costo dell'attività di recapito di cui [n.d.r. al valore dei costi].... coprono sia una quota di*

¹⁰⁶ Riposta di PI del 1 febbraio 2011, doc. 377.

¹⁰⁷ Riposta di PI del 1 marzo 2011, doc. 383.

investimento che una quota di consumo/manutenzione”¹⁰⁸. Poste Italiane ha successivamente precisato che il costo dei palmari incide “[omissis] sui costi unitari del 2009 e del 2010”¹⁰⁹. Quanto ai costi relativi alla stampa e imbustamento, inclusi nel valore di circa [0-0,1€] sopra citato, questi “sono al massimo [n.d.r. il valore dei costi] [inclusi] nella ... voce di attività di stampa e imbustamento, nella misura in cui sono svolti all’esterno di Poste Italiane s.p.a.”¹¹⁰.

75. *Poste Italiane ha, infine, precisato che “segue due diverse opzioni per effettuare la fase di trasporto: usare i mezzi propri oppure avvalersi di operatori esterni in outsourcing. Nel primo caso, vale a dire l’uso dei mezzi propri, la voce di costo associata a questa attività è il c.d. trasporto interno: questa voce di costo non è considerata da Poste Italiane come costo incrementale specifico PostaTime e, quindi, non è incluso nel valore di circa [0-0,1€] perché Poste Italiane già effettua l’attività di trasporto per erogare il servizio universale. Nel secondo caso, invece, vale a dire quando Poste Italiane si avvale di operatori esterni, allora la voce di costo connesso all’attività di trasporto costituisce un costo incrementale specifico. Pertanto, nel valore di circa [0-0,1€] è inclusa anche la voce di costo denominata “trasporto esterno”¹¹¹.*

76. *Alla luce delle stime fornite da Poste Italiane e appena riportate emerge che nel computo dei costi incrementali specifici Poste Italiane non include i costi connessi all’uso della rete postale e anche con riferimento ai costi connessi all’acquisto dei palmari - risorsa essenziale per l’erogazione del servizio di recapito a data e ora certa - , l’imputazione dei costi è stata estremamente circoscritta e ciò in ragione della circostanza che i palmari sarebbero comunque utilizzati per l’erogazione di altri servizi (e in particolare delle raccomandate). Proprio sull’incidenza del costo dei palmari si evidenzia che la documentazione in atti di seguito richiamata rende poco verosimili i costi incrementali specifici indicati da PI.*

iii) I costi connessi all’acquisto dei palmari

77. *Sul punto si osserva che la documentazione agli atti del procedimento evidenzia come la decisione strategica di offrire PostaTime abbia determinato investimenti *ad hoc* finalizzati all’equipaggiamento dei postini*

¹⁰⁸ Verbale audizione Poste Italiane del 4 maggio 2011, doc. 401.

¹⁰⁹ Cfr. risposta di PI pervenuta in data 23 maggio 2011, doc. 417

¹¹⁰ Verbale audizione di Poste Italiane 4 maggio 2011, doc. 401.

¹¹¹ Verbale audizione di Poste Italiane 4 maggio 2011, doc. 401.

dei terminali/palmari con i quali effettuare la rilevazione telematica della consegna a data e ora certa.

In particolare, Poste Italiane, come già in precedenza rilevato, stima che per offrire PostaTime in tutte le aree metropolitane ed i capoluoghi di provincia sono necessari circa 15.000 apparati di cui dotare la rete universale (progetto denominato **Progetto Terminali**). E' importante sottolineare che – ai fini specifici dell'offerta PostaTime – il Progetto Terminali, già previsto nei piani di sviluppo Poste Italiane, è stato significativamente esteso al fine di coprire un numero più ampio di postini: dagli originari 4.000 portalettere della rete mercato si è infatti passati ai 15.000 postini della rete universale¹¹²; come emergerà nel prosieguo il progetto è stato ampliato fino a includere [15.000-20.000] terminali.

78. In particolare, dalla documentazione agli atti, emerge come Poste Italiane abbia approfondito almeno due differenti soluzioni tecniche per l'acquisto dei palmari e, in entrambi i casi, i costi connessi sono stati qualificati dalla stessa Poste Italiane come incrementali. Infatti, in un documento si rinviene che nella *“valutazione della scelta della tecnologia più adeguata sia da un punto di vista economico sia per i tempi di implementazione, considerata l'urgenza di limitare la perdita dei volumi”* siano stati considerati i seguenti due casi:

- *“CASO A – Potenziamento del progetto terminali al portalettere di COO estendendo l'acquisto dei terminali anche alla rete universale per erogare il servizio di data e ora certa in quelle zone coperte dalla concorrenza (con focus su investimenti, costi ed efficientamenti incrementali rispetto al progetto originario – CASO A1)”*

- *“CASO B – Qualora la soluzione precedente risultasse troppo onerosa, si sta pensando di acquistare o noleggiare (per accorciare i tempi di attivazione del servizio) un palmare, con un costo inferiore al Terminale individuato da COO, specifico per il servizio, la cui unica funzionalità è certificare sia il momento dell'accettazione sia l'ora, la data ed il luogo della consegna.”* (sottolineatura aggiunta)¹¹³.

79. L'ampliamento del progetto del postino telematico ai fini dell'erogazione del servizio PostaTime è anche dimostrato dalla documentazione contabile pubblica. Infatti, la relazione della Corte dei Conti sulla gestione di Poste

¹¹² Cfr. doc. 88, *Servizi di data e ora certa, Strategic Planning*. Sul Progetto Terminali al Portalettere di Chief Operating Office (COO), doc. 83, *Nota interna all'AD di Poste Italiane* del 31 marzo 2008; sul Progetto Terminali Portalettere cfr. doc. 87 e doc. 89, *Terminali al portalettere*, Roma 24 aprile 2008, pg. 2, già citati.

¹¹³ Doc. 88, pg. 13, e cfr. anche doc. 83, doc. 84 e doc. 85.

Italiane per l'anno 2008 specificatamente afferma che: *“Nell’ambito delle iniziative di ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche e delle applicazioni informatiche aziendali, la Società ha avviato il progetto “Terminali Portalettere” che inizialmente prevedeva l’informatizzazione dei servizi di recapito con il coinvolgimento di circa 4.000 portalettere. La sperimentazione, realizzata nel corso del 2007 presso i centri di recapito di Roma Aurelio e Castel Gandolfo ha mostrato un miglioramento della qualità del processo di gestione della posta registrata in termini di completezza dei dati relativi alle consegne, eliminazione di informazioni errate od incomplete, riduzione dei tempi di lavorazione. **Il perimetro iniziale è stato modificato ed allargato ad accogliere l’esigenza di erogare un servizio di “data e ora certa” (“PostaTime”).** Nel 2008 sono state avviate le gare e le iniziative necessarie per realizzare la soluzione definitiva del progetto che prevede nella fase conclusiva di dotare circa 12.000 portalettere di un terminale (palmare) a cui è collegata una stampante mobile.”* (pg. 122 Relazione Corte dei Conti, grassetto aggiunto). Ulteriore conferma degli investimenti effettuati emerge anche dai documenti contabili di Poste Italiane in quanto, nella relazione Finanziaria Annuale 2009, si rileva che: *“E’ giunto a conclusione per quanto concerne i centri capoluogo di provincia il progetto “postino telematico”, avviato nel 2008 con l’obiettivo di informatizzare i processi operativi e predisporre una piattaforma tecnologica in grado di supportare i nuovi servizi di business. **Tale progetto ha visto il coinvolgimento di circa 12mila portalettere in 241 Centri di Distribuzione**”* (pg. 26 Relazione Finanziaria 2009, sottolineatura aggiunta) e che nell’ambito *“della posta indescritta è stato lanciato PostaTime, prodotto a valore aggiunto che grazie al supporto di un’innovativa componente tecnologica rappresentata dai palmari in dotazione ai portalettere, consente la certificazione dell’invio e il recapito a data e ora certa per le spedizioni nelle aree metropolitane e nei capoluoghi di provincia”* (pg. 50 Relazione Finanziaria 2009).

80. Per il Progetto Terminali, nel periodo 2008-2010, coerentemente con la ricostruzione sopra effettuata sull’ampliamento dell’acquisto dei palmari e degli altri investimenti connessi all’innovazione tecnologica della rete, Poste Italiane ha bandito un’apposita gara per *“la fornitura di apparati hardware e software per il progetto Portalettere Elettronico”*. Al riguardo, secondo quanto affermato dalla stessa Poste Italiane, *“il valore complessivo degli ordini di acquisto emessi tra l’inizio del 2008 e la fine del 2010 è pari a circa [15-20] milioni di euro”,* con riferimento all’acquisto di *“[15.000-*

20.000] kit comprendenti, in termini di hardware:

- il terminale PDA (e relativi accessori, ad es. le batterie);
- le connesse stampanti portatili (non utilizzate per l'erogazione del servizio PostaTime);
- i 1.800 armadi rack e 1.200 apparati switch.

Inoltre, formano oggetto della fornitura, e sono ovviamente ricompresi nel prezzo complessivo, una serie di altri servizi (...), tra i quali si segnalano: a) attività di sopralluogo; b) realizzazione impianti elettrici per l'infrastruttura impiantistica di base e realizzazione LAN; c) servizio di manutenzione on site delle apparecchiature oggetto di fornitura; d) fornitura del software ausiliario necessario per il funzionamento delle apparecchiature; e) assistenza sistemistica a supporto di PI per la corretta implementazione degli applicativi forniti e per le successive implementazioni che PI vorrà effettuare; f) formazione del personale incaricato di PI¹¹⁴.

81. Alla luce di quanto precede, è possibile stimare l'incidenza dell'acquisto dei palmari - essenziale per l'erogazione del servizio di recapito a data e ora certa - sui costi PostaTime. In particolare, nella stima di seguito riportata si tiene conto delle seguenti informazioni:

- un valore complessivo degli ordini di acquisto pari a circa [15-20] milioni di euro;
- l'inclusione delle stampanti nel progetto palmari per PostaTime¹¹⁵;
- l'inclusione dei [10.000-15.000] palmari incrementali per PostaTime rispetto al progetto originario (pertanto, nelle stime qui effettuate non sono stati computati i palmari acquistati da Poste Italiane per il perimetro iniziale, prima che fosse assunta la decisione strategica di erogare PostaTime);
- l'ammortamento in [1-5] anni per il software ed in [1-5] anni per l'hardware, tenuto conto del fatto che la tipologia di investimento è "in larga parte hardware, e, marginalmente, software"¹¹⁶.

82. Alla luce degli assunti appena richiamati, il valore complessivo dell'acquisto dei palmari, depurato dal costo dei 4.000 palmari originari, è pari a [10-15] milioni di euro. La stima, quindi, tiene conto del piano di ammortamento e, in un'ottica di vantaggio per Poste Italiane, si applica a tale investimento un piano di ammortamento di [1-5] anni (vale a dire come se tutto l'investimento fosse hardware), ottenendo così una quota di ammortamento annuale pari a circa [1-5] milioni di euro che, diviso per i volumi PostaTime del 2010, pari a circa [15-20] milioni di invii, determina

¹¹⁴ Cfr. risposta di PI pervenuta in data 23 maggio 2011, doc. 417.

¹¹⁵ Cfr. doc. 88, ad esempio, nei caso A (pg. 15) e AI si prevedono gli investimenti in stampanti.

¹¹⁶ Risposta di PI pervenuta in data 23 maggio 2011, doc. 417

un'incidenza unitaria di circa $[0,10-0,20]$ € In merito al volume PostaTime utilizzato in questa analisi, diversamente da quanto sostenuto da Poste Italiane, non è stato utilizzato un valore stimato ex ante in quanto gli stessi documenti richiamati da PI mostrano l'incoerenza delle aspettative di PI che sono state modificate nel tempo con una variazione anche del 50%. L'unico dato puntuale e corretto, quindi da utilizzare, è l'erogato effettivo, del resto non dissimile dai nuovi clienti attesi stimati da Poste Italiane per il 2009 (doc. 79).

83. In conclusione, in base alla stima sopra effettuata, il costo attribuibile specificatamente a PostaTime per l'acquisto dei palmari è stimabile in circa $[0,10-0,20]$ € Tale valore è quindici volte il costo incrementale – per i palmari - stimato da Poste Italiane in $[0-0,10]$ € e incluso nel valore complessivo di $[0-0,10]$ € sopra richiamato. Inoltre, dalla documentazione in atti e dalla spiegazione che la stessa Poste Italiane ha fornito nel corso del procedimento, si evince che nelle stime sui costi PostaTime non sono stati considerati i costi incrementali relativi all'attività dei postini “*non è stato considerato l'eventuale **impatto sulla gita del portalettere del servizio di Data ed Ora Certa in termini di costi incrementali***” (grassetto in originale)¹¹⁷. In conclusione, si evidenzia, da un lato, che la stima dei costi incrementali specifici PostaTime fornita da PI e pari a $[0-0,10]$ € non è fondata e, dall'altro, che i costi PostaTime risultanti dalla contabilità regolatoria sono – per quanto riguarda l'acquisto dei palmari – addirittura sottostimati in quanto includono tali costi solo per una minima quota pari circa allo $[0-0,10]$ €(cfr. doc. 401, verbale audizione 4 maggio 2011).

84. I dati fattuali sopra richiamati - in particolare, l'esistenza di una rete integrata utilizzata per l'erogazione sia del servizio universale che per i servizi liberalizzati, i costi dell'acquisto dei palmari e i costi del personale – consentono di svolgere, nella successiva sezione valutativa, l'analisi di predatorietà dell'offerta PostaTime, in applicazione del *test* del costo incrementale di lungo periodo; si anticipa sin d'ora che l'esito di tale analisi, da un lato, evidenzierà la predatorietà dell'offerta PostaTime e, dall'altro, evidenzierà stime coerenti con i costi qui richiamati e tratti dalla contabilità regolatoria.

iv) Il confronto di PostaTime con i costi della posta massiva

85. Al fine di una più compiuta analisi, i costi per l'erogazione di PostaTime

¹¹⁷ Doc. 89, *Terminali al portalettere* del 24 aprile 2008, pg. 18.

sono stati posti a confronto anche con i costi sostenuti per l'erogazione del servizio contiguo di posta massiva, servizio di recapito meno evoluto rispetto a quello di recapito a data e ora certa. Dalla Tabella sottostante, si evince come PostaTime abbia un costo operativo medio significativamente inferiore, circa del [30-40]%, a quello della posta massiva.

Tabella 12 – Confronto Poste Italiane PostaTime e Posta Massiva – costi operativi e totali

2010		
Fasi lavorazione	PostaTime	Posta Massiva
Accettazione	[0-0,10]	[0-0,10]
Lavorazione interna	[0-0,10]	[0-0,10]
Recapito	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]
Trasporto	[0-0,10]	[0-0,10]
Costi operativi medi	[0,20-0,30]	[0,40-0,50]
Costi Indiretti e overhead	[0-0,10]	[0-0,10]
Oneri Finanziari e IRAP	[0-0,10]	[0-0,10]
Costi totali medi	[0,30-0,40]	[0,50-0,60]

Fonte: dati PI, doc. 417.

86. Poste Italiane, al riguardo, ha fornito le ragioni che giustificerebbero un minor costo di PostaTime rispetto alla posta massiva, consistenti in una maggiore elasticità nei livelli di servizio, nel quantitativo minimo per accedere a PostaTime, nelle pre-lavorazioni richieste che darebbero luogo a costi evitati rispetto allo svolgimento di tutte le fasi postali; in particolare, PI ha affermato che: *“il servizio PostaTime prevede un servizio a valore aggiunto per il cliente il quale ha la possibilità di sapere quando l'invio viene consegnato al destinatario con un sistema di track and trace. Rispetto alla posta massiva, occorre rilevare che:*

- *PostaTime ha un livello di servizio diverso rispetto alla posta massiva perché i tempi di consegna PostaTime sono j+5 mentre quelli della posta massiva sono j+3 e quelli della prioritaria sono j+1. I livelli di servizio di PostaTime sono quindi più elastici degli altri servizi e consentono a Poste Italiane di sfruttare meglio gli spazi di insaturazione della rete;*
- *PostaTime è destinato solo ai clienti che superano 1 milione di invii annui, mentre Posta Massiva è prestato anche per quantitativi inferiori (1500 invii);*
- *i punti di accettazione PostaTime sono solo i CMP (circa 20) mentre per la posta massiva i centri di accettazione sono circa 100 (CMP e Centri Postali Operativi-CPO);*
- *la posta massiva è erogata su tutto il territorio nazionale diversamente da Posta Time che è un servizio fornito solo nelle aree metropolitane e nei capoluoghi di provincia;*

- *PostaTime è confezionato dai clienti con pre-lavorazioni che consentono che l'invio sia già predisposto per il portalettere.*

Queste caratteristiche di PostaTime rispetto alla Posta Massiva giustificano che il costo del servizio di recapito PostaTime sia inferiore al costo del servizio Posta Massiva..... In sintesi, nonostante il valore aggiunto del servizio PostaTime, il quale richiede costi specifici per la tracciatura e la parte tecnologia connessa, esso comporta minori costi rispetto alla posta massiva in considerazione del complesso delle motivazioni sopra citate”¹¹⁸.

87. L'impostazione di Poste Italiane sulle ragioni in base alle quali la posta massiva costerebbe meno di PostaTime non è condivisa da TNT che ha rilevato come i costi PostaTime forniti da PI appaiono significativamente sottostimati. Infatti, la fase di recapito rappresenta la voce di costo medio più significativa e, per PostaTime, per l'anno 2010, è pari a circa [0,20-0,30]€, mentre per la posta massiva è pari a circa [0,20-0,30]€. In termini di valore, la fase di recapito PostaTime costerebbe, quindi, meno della fase di recapito della posta massiva; per contro, in termini percentuali, la fase di recapito, nel servizio PostaTime, incide sui costi operativi medi per circa il [90-100%] e sui costi totali medi per circa il [70-80%], mentre, nella posta massiva, la fase di recapito incide sui costi operativi medi per circa il [60-70%] e sui costi totali medi per il [50-60%]. In termini percentuali, quindi, la fase di recapito incide di più sul servizio PostaTime di quanto non incida sul servizio di posta massiva. TNT ritiene assolutamente incongruente che la fase di recapito PostaTime costi meno della fase di recapito Posta Massiva, pur incidendo sul primo servizio di più di quanto non incida sul secondo, e ciò in quanto il “*servizio di recapito a data e ora certa presenta maggiori complessità di lavorazione ed una serie di attività ad hoc in tutte le fasi tipiche dei servizi postali (accettazione, smistamento, trasporto e recapito) rispetto alla lavorazione della posta massiva che è un servizio per grandi volumi – tanto è che l'accettazione viene fatta in funzione dei kg. -, di bassa meccanizzazione e di elevata preparazione da parte dei consolidatori. PostaTime riguarda invece invii che sono lavorati a pezzo, vale a dire per singole unità e che richiedono attività dedicate. In particolare, la lavorazione degli invii PostaTime non può essere parte del ciclo comune di lavorazione di altra corrispondenza. Ad esempio, su ogni invio ci deve essere l'apposizione di un codice a barre bi-dimensionale e i singoli invii devono essere caricati uno ad uno sui palmarini dei portalettere. In quest'ambito l'attività di recapito di PostaTime è simile a quella per gli invii*

¹¹⁸ Verbale audizione Poste Italiane del 4 maggio 2011, doc. 401.

a firma come le raccomandate. Anche al ritorno della gita, il portalelettere deve svolgere delle operazioni ad hoc di scarico della corrispondenza e il ciclo segue un suo iter specifico anche per quanto attiene alla fatturazione. In particolare, mentre per altri servizi gli eventuali resi non necessitano di un trattamento particolare, per PostaTime invece si”¹¹⁹.

88. Sui livelli di servizio che giustificerebbero una maggiore elasticità di gestione per PostaTime in confronto alla posta massiva, l’attività istruttoria evidenzia che una delle caratteristiche specifiche del servizio di recapito a data e ora certa è che il mancato rispetto dei termini di consegna per causa imputabile all’operatore non dà luogo al corrispettivo; questo è uno dei motivi del perché il pagamento per i servizi di recapito a data e ora certa avviene *ex post* sulla base della rendicontazione e non *ex ante* al momento della presa in consegna della corrispondenza: *“Diversamente da quanto previsto dal servizio “tradizionale”, che prevede il pagamento anticipato del corrispettivo del servizio e nel quale il buon esito del recapito non ha carattere “vincolante”, il cliente del servizio “Formula Certa” è esonerato dall’obbligo di pagamento del corrispettivo nel caso di inosservanza... dei tempi di recapito pattuiti”¹²⁰*; ciò è confermato anche dalla stessa Poste Italiane in quanto nell’istanza di autorizzazione generale si rinviene che *“il pagamento del corrispettivo pattuito, subordinato all’avvenuta consegna nel termine contrattuale...”¹²¹*. Pertanto, sebbene PostaTime abbia tempi di consegna più lunghi rispetto alla posta massiva, le conseguenze sull’eventuale mancato rispetto dei livelli di consegna sono stringenti e incidono direttamente sui corrispettivi dovuti a Poste Italiane. Peraltro, in base ai livelli di servizio previsti, il 99% degli invii di posta massiva devono essere comunque consegnati in j+5.

89. Sui maggiori costi evitati di cui Poste Italiane beneficerebbe in ragione delle pre-lavorazioni richieste per la PostaTime rispetto alla posta massiva, la stessa Poste Italiane ha riconosciuto che *“..... le pre-lavorazioni non sono state subito implementate e che vi è stato un periodo transitorio. Sicuramente non sono state richieste nel 2009...”¹²²*. Inoltre, sul punto, rileva quanto acquisito nel corso del procedimento dagli operatori Selecta e Rotomail che sono i c.d. consolidatori, vale a dire gli operatori che raggruppano la corrispondenza di più clienti rispettando le specifiche

¹¹⁹ Verbale TNT audizione 22 marzo 2011, doc. 391.

¹²⁰ Doc. 1, denuncia TNT.

¹²¹ Istanza di autorizzazione generale doc. 261, all. 1, versione accessibile e cfr. i contratti PostaTime in docc. 261 e 417.

¹²² Verbale audizione Poste Italiane del 4 maggio 2011, doc. 401, versione accessibile.

tecniche richieste da Poste Italiane per la posta massiva. In particolare, Rotomail ha evidenziato che: *“In nome dei propri clienti, Rotomail svolge attività di trattamento, stampa e imbustamento di invii recapitati con il servizio di Posta Massiva e per gli invii poi consegnati per il servizio di recapito a data e ora certa, questi ultimi in misura più circoscritta stante la novità del servizio e l’avvio del presente procedimento. In particolare, Rotomail effettua i servizi up-stream per conto del gruppo UBI che, prima, era cliente di TNT per il servizio di recapito Formula Certa e ora è cliente PostaTime. Al riguardo, le pre-lavorazioni che Rotomail effettua sulla corrispondenza del cliente PostaTime sono sostanzialmente analoghe a quelle effettuate per la posta massiva, ad esempio in termini di predisposizione delle scatole di corrispondenza e altre attività connesse. Nel caso del servizio di recapito a data e ora certa, e in particolare per gli invii PostaTime, Rotomail aggiunge sulla busta dell’invio il codice DataMatrix che serve poi a tracciare il momento del recapito.....le condizioni tecniche associate al servizio PostaTime non presentano significative differenze, né sotto il profilo delle fasi di prelaborazione/predisposizione a monte del recapito, né sotto il profilo dei costi connessi, rispetto a quelle previste per la Posta Massiva. Il servizio di recapito a data e ora certa costituisce un servizio a valore aggiunto rispetto alla posta massiva e ciò implica, in capo a Poste Italiane, l’ulteriore attività della tracciatura del recapito. Essendo le attività di prelaborazione/predisposizione della corrispondenza svolte da Rotomail sostanzialmente le stesse sia per PostaTime che per la Posta Massiva, non risultano, a Rotomail, maggiori costi evitati in favore di Poste Italiane, e quindi minori prezzi del servizio per i clienti finali di PostaTime rispetto al servizio Posta Massiva. Per Rotomail, non vi sono per PostaTime maggiori costi evitati in capo a Poste Italiane rispetto alla Posta Massiva; anzi, essendo PostaTime un servizio a valore aggiunto soprattutto nella fase di recapito, quest’ultimo dovrebbe implicare in capo alla stessa Poste Italiane maggiori costi di recapito e, quindi, semmai, maggiori prezzi alla clientela finale rispetto alla posta massiva... Inoltre, le condizioni tecniche originariamente previste per PostaTime non hanno di fatto mai visto concreta implementazione dal momento che le fasi di predisposizione della corrispondenza sono sostanzialmente quelle della posta massiva”*¹²³. Anche Selecta si è espressa nel senso di una sostanziale equivalenza tra le prelaborazioni richieste da Poste Italiane per i due servizi Posta Massiva e

¹²³ Verbale audizione Rotomail del 16 maggio 2011, doc. 410.

PostaTime¹²⁴.

90. Secondo Rotomail e Selecta i costi per la posta massiva e per PostaTime sono analoghi anche per quanto riguarda i punti di accettazione; inoltre, la soglia minima quantitativa richiesta per PostaTime, secondo Rotomail è incongruente, in quanto: *“Rotomail consegna sia la posta massiva che gli invii PostaTime solo al centro di meccanizzazione postale di Peschiera Borromeo e non vi sono quindi differenze tra PosteTime e la posta massiva in termini di punti di accettazione. Rotomail lavora grandi quantitativi di corrispondenza (circa 90milioni l’anno) e pertanto la soglia quantitativa richiesta da Poste Italiane di 1mln. di invii annui non determina differenze per Rotomail nelle attività di prelaborazione tra la posta massiva e PostaTime...”*¹²⁵.

91. Sul confronto tra la posta massiva e il servizio di recapito a data e ora certa (sia quello di TNT che di Poste Italiane) è stata raccolta la posizione di un primario istituto di credito che ha rilevato quanto segue: *“.... oltre ad avvalersi del servizio di posta massiva, Unicredit, a partire dal 2007, ha iniziato ad avvalersi del servizio di recapito a data e ora certa fornito da TNT. Infatti, il servizio di recapito a data e ora certa ha un importante valore aggiunto per Unicredit in quanto consente di controllare anche il c.d. ultimo miglio, non sulla base della firma del destinatario, bensì grazie ai sistemi di tracciatura dell’operatore postale. Il servizio a data e ora certa consente di poter verificare in quale giorno e a quale ora un determinato*

¹²⁴ Selecta ha dichiarato di svolgere *“...lavori per diversi clienti che si avvalgono poi per la fase a valle del recapito sia di Poste Italiane che di TNT. In particolare, svolge attività di elaborazione, stampa e imbustamento sia per la corrispondenza poi recapitata con il servizio posta massiva, con il servizio PostaTime e con il servizio di TNT a Formula Certa. Da un punto di vista delle attività di pre-lavorazione, Selecta non rileva sostanziali differenze tra le pre-lavorazioni effettuate per la posta massiva e per quelle PostaTime. Al riguardo, occorre rilevare che le condizioni tecniche della posta massiva sono molto stringenti poiché impongono che tutto il flusso documentale sia già organizzato per il successivo recapito, essendo già organizzato in funzione del bacino, sotto bacino di consegna e CAP. Ad esempio, se Selecta consegna al CMP di Bologna bancali destinati ad Ancona, la corrispondenza è già organizzata in modo che Poste Italiane non debba effettuare attività di sorting ulteriori. Gli operatori come Selecta hanno, a suo tempo, investito molto per adeguarsi alle condizioni tecniche della posta massiva che prevedono sostanzialmente le stesse attività di pre-lavorazione che Poste Italiane ha, più recentemente, chiesto per PostaTime. Le uniche differenze tra la predisposizione della corrispondenza posta massiva e PostaTime è che per quest’ultima, Selecta deve comunicare, almeno 24 ore prima, on line sul sito Poste Italiane che effettuerà una consegna PostaTime. Inoltre, per PostaTime, Selecta predispone un file a parte contenente l’elenco di tutti destinatari della corrispondenza e ciò è funzionale a consentire la successiva tracciatura del recapito che è la caratteristica saliente di PostaTime....l’assenza di differenze sostanziali nelle fasi di prelaborazione, in capo all’operatore, per la Posta Massiva che per PostaTime implica l’assenza di differenze nei costi connessi a questi due servizi; pertanto anche le fasi di lavorazione evitate e i costi evitati da Poste Italiane per entrambi i servizi sono gli stessi. In aggiunta, per PostaTime nella fase di recapito vi è l’apposizione della tracciatura del recapito”, verbale audizione Selecta del 18 maggio 2011, doc. 415.*

¹²⁵ Verbale audizione Rotomail del 16 maggio 2011, doc. 410 e verbale audizione Selecta del 18 maggio 2011, doc. 415.

invio è stato consegnato ad un determinato destinatario. Questa caratteristica costituisce un valore aggiunto anche nei rapporti con la clientela poiché assicura maggiore trasparenza e la possibilità di verificare l'effettivo recapito della documentazione alla clientela. Altro aspetto importante è che il servizio di recapito a data e ora certa consente di verificare il rispetto degli SLA concordati con l'operatore: se è stato concordato con l'operatore che la consegna deve avvenire entro 5gg., il sistema di tracciatura permette di verificare il rispetto di questo termine e se l'eventuale mancato recapito è effettivamente causato, ad esempio, dall'eventuale cambiamento di domicilio del destinatario o da altre cause dichiarate dall'operatore. Il servizio di recapito a data e ora certa ha, quindi, delle specifiche caratteristiche che incidono sulla qualità del servizio e che le differenziano rispetto ad altri servizi postali quali la posta massiva, caratteristiche che, per un cliente come Unicredit, rivestono importanza anche alla luce dei rapporti con la clientela finale. Oltre alle caratteristiche del servizio, il servizio di recapito a data e ora certa ha anche un buon rapporto qualità/prezzo...."¹²⁶. Sul confronto tra le condizioni economiche dei due servizi, Unicredit ha rilevato che ".....il servizio di posta massiva è economicamente più oneroso, in generale, delle offerte del servizio a valore aggiunto di recapito a data e ora certa che ha un rapporto qualità/prezzo migliore. Unicredit ha con Poste Italiane un rapporto commerciale di lungo corso tuttora in essere sia per quanto riguarda la posta massiva che per altri invii come le raccomandate. Unicredit, quindi, utilizza sia il servizio di recapito a data e ora certa di TNT sia il servizio di Posta Massiva, trattandosi di due servizi complementari e non avendo la posta massiva la caratteristica a valore aggiunto della tracciatura della consegna. ..."¹²⁷. Sul punto delle pre-lavorazioni, Unicredit, in linea con le altre evidenze acquisite, ha rilevato che "Unicredit svolge sostanzialmente le stesse attività di predisposizione della corrispondenza sia per il servizio di posta massiva che per il servizio di recapito a data e ora certa. In particolare, organizza i files in formato elettronico in modo che possano essere stampati in funzione del CAP di destinazione. Unicredit si avvale anche di operatori esterni per le fasi a monte del recapito, vale a dire della stampa e dell'imbustamento, e richiede che la corrispondenza sia predisposta in modo da potersi poi avvalere di operatori di recapito diversi"¹²⁸.

¹²⁶ Verbale audizione Unicredit del 6 giugno 2011, doc. 421.

¹²⁷ Verbale audizione Unicredit del 6 giugno 2011, doc. 421.

¹²⁸ Verbale audizione Unicredit del 6 giugno 2011, doc. 421.

v) *I costi sostenuti da TNT per l'erogazione del servizio Formula Certa*

92. Al fine di una più compiuta analisi delle condotte di Poste Italiane, nel corso del procedimento è stata anche acquisita un'indicazione dei costi e degli investimenti effettuati da TNT nel corso del tempo per erogare il servizio TNT Formula Certa. Si tiene a sottolineare sin da ora che tale analisi non intende confrontare due operatori con una struttura di costi assimilabile in quanto TNT, diversamente, da Poste Italiane, essendo l'operatore nuovo entrante sui mercati italiani in vista della piena liberalizzazione, deve sostenere tutti i costi tipici di una fase *start – up*. Nello stesso tempo, essendo il gruppo TNT parte del gruppo postale olandese TNT, è un operatore dotato di esperienza e *know-how*, in grado di gestire in termini razionali e efficienti lo sviluppo di una rete postale alternativa a quella di Poste Italiane.

93. In particolare, TNT ha chiarito che per poter offrire il servizio “data e ora certa”, ha dovuto sostenere degli investimenti specifici, quali:

- *“la contrattualizzazione del personale addetto alle singole fasi della catena di lavorazione dall'accettazione al recapito;*
- *l'acquisto/noleggio dei dispositivi informatici (c.d. “palmarini”) messi a disposizione dei fattorini per certificare il recapito dell'invio;*
- *il noleggio delle macchine etichettatrici ...;*
- *l'acquisto di hardware e software necessari a gestire l'intero processo di fornitura del servizio di recapito certificato;*
- *le spese relative alle consulenze ad agli interventi di tecnici informatici (“consulenza IT”);*
- *altri investimenti che includono, tra l'altro, l'acquisto di ciclomotori, biciclette, insegne luminose, macchine smistatrici e relativa assistenza”*¹²⁹.

94. Inoltre, TNT ha organizzato le fasi operative tipiche dell'attività postale in questione sostenendo le seguenti voci di costo:

- *per l'accettazione, “pick up presso il cliente, materiali (es. buste e cartoline), canoni noleggio macchine etichettatrici, canoni noleggio macchine affrancatrici, personale.. addetto all'accettazione, ammortamento PC ...;*
- *per la lavorazione interna, “ammortamento macchine smistatrici, personale.. addetto allo smistamento e al magazzino”;*
- *per il trasporto, “linee di collegamento primarie e secondarie tra le filiali del network”*

¹²⁹ Cfr. risposta pervenuta in data 2 maggio 2011, doc. 400, versione accessibile.

- per il recapito/distribuzione, “fattorini..., veicoli (motorini biciclette ecc.), palmarini, distribuzione rete indiretta (partners)”¹³⁰.

95. Sulla base degli investimenti e dei costi sostenuti, la tabella seguente riporta il costo medio operativo sostenuto da TNT per lo svolgimento del servizio data e ora certa come risultante dal proprio conto economico. Dalla stessa emerge come i costi operativi medi sostenuti da TNT siano superiori a quelli precedentemente indicati per Poste Italiane (cfr. tabella 10, costi regolatori PostaTime) e con riferimento alla nozione dei costi incrementali specifici, TNT ha rilevato come “la nozione di costi incrementali specifici è una nozione complessa da un punto di vista economico e, per quanto di propria esperienza, quasi tutti i costi sostenuti per l’offerta del servizio di recapito a data e ora certa rientrano in questa categoria, ivi inclusi i costi sostenuti per i palmari e i postini”¹³¹.

Tabella 13 Costi TNT-Formula Certa

FASI	2009	2010
Accettazione	[0-0,10]	[0-0,10]
Lavorazione	[0-0,10]	[0-0,10]
Recapito	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]
Trasporto	[0-0,10]	[0-0,10]
Altri costi operativi	[0-0,10]	[0-0,10]
Totale costi operativi	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]
Costi indiretti e overheads	[0-0,10]	[0-0,10]
Totale	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]

Fonte: Dati forniti da TNT, doc. 400.

III.4.3. LE GARE DEL COMUNE DI MILANO E DI EQUITALIA

III.4.3.a. La strategia di Poste Italiane in merito al servizio di notifica attraverso messo

96. Nel presente procedimento vengono anche in rilievo le condotte di Poste Italiane in merito alla partecipazione alle gare ad evidenza pubblica bandite dal Comune di Milano e dalla società Equitalia e aventi a oggetto il servizio di notifica tramite messo, rispettivamente, delle contravvenzioni al Codice della Strada e delle cartelle esattoriali. Entrambe le gare, oltre al servizio di notifica, hanno ad oggetto anche altri servizi postali e, in particolare, la gara del Comune di Milano ha anche a oggetto il recapito a data e ora certa e, pertanto, per questo profilo la condotta qui esaminata si collega alla prestazione del servizio PostaTime di cui sopra.

¹³⁰ Cfr. risposta di TNT pervenuta in data 2 maggio 2011, doc. 400, versione accessibile.

¹³¹ Cfr. verbale di audizione di TNT del 22 marzo 2011, doc. 391.

97. Inoltre, la partecipazione a queste gare si inserisce in un contesto più ampio dove Poste Italiane ha inviato agli Enti locali (regioni, province e comuni), vale a dire proprio quegli enti che stanno sviluppando la prassi di ricorrere al confronto competitivo tramite gara, una specifica comunicazione ove PI rivendica la riserva legale in materia di notifica degli atti delle procedure della PA, senza chiarire che tale riserva non si estende alla notifica degli atti attraverso messo notificatore: “.... *Costituiscono, inoltre, oggetto della citata riserva di legge, gli invii raccomandati attinenti procedure amministrative e giudiziarie (indipendentemente dai limiti di prezzo e peso) riguardanti l’attività della Pubblica Amministrazione e le gare ad evidenza pubblica. Assume, infine, rilievo sul tema anche il disposto della legge 890/1982, che agli artt. 12 e 14 conferma ed estende la riserva a favore di Poste Italiane sulle norme che regolano la notificazione di atti giudiziari a mezzo posta anche alla notificazione degli atti adottati dalle Pubbliche Amministrazioni. Sperando che la presente nota riepilogativa possa rivelarsi utile per lo svolgimento delle pubbliche funzioni amministrative di livello locale.....*”¹³².

98. Il servizio di notifica - tramite il servizio postale - degli atti della PA richiamato nella comunicazione di cui sopra si inserisce nell’area di riserva legale di cui Poste beneficia tuttora, anche a seguito del recepimento della terza direttiva postale di liberalizzazione, ed è un prodotto dell’area corrispondenza denominato Atto Giudiziario. Questo prodotto è “.... *rivolto ai seguenti clienti: ufficiali giudiziari, pubblica amministrazione, enti locali, enti pubblici.... La struttura di costo dell’atto giudiziario è caratterizzata da costi notevolmente superiori a quelli degli altri prodotti tracciati... la redditività del prodotto è positiva*”¹³³. Poste Italiane, in considerazione dello sviluppo della modalità alternativa per i Comuni di notificare gli atti attraverso messo, rileva che “.....*appare opportuno, al fine di salvaguardare/incrementare i volumi di prodotto, rafforzare la attuale offerta dei servizi integrati, ovvero in bundling del servizio di notifica e di altri servizi complementari....*”¹³⁴ (grassetto in originale). In particolare, il servizio di notifica attraverso il messo notificatore si inserisce nell’ambito della strategia di Poste Italiane di “....*Consolidare i servizi integrati (Sin...) per il Cross-Up selling e per la retention della clientela fascia alta....*”¹³⁵.

¹³² La comunicazione è in doc. 4. all. 2. denuncia TNT.

¹³³ Doc. 66, Documento interno opzioni strategiche su prodotti di corrispondenza, pg. 15.

¹³⁴ Doc. 66, Documento interno opzioni strategiche su prodotti di corrispondenza, pg. 15.

¹³⁵ Cfr. doc. 71, Piano di sviluppo 2009 – 2011 (Chief Operatine Office), giugno 2008, pg. 2.

99. Il servizio di notifica tramite messo, sviluppato proprio a seguito della partecipazione di Poste Italiane alla gara del Comune di Milano (sulla quale v. infra), si snoda attraverso le seguenti attività:

- accettazione presso i Centri di Meccanizzazione Postale degli atti suddivisi in dispacci dedicati, ripartiti per destinazione e successivo invio ai Centri di Distribuzione per la ripartizione al singolo messo notificatore;
- notifica dell'atto e compilazione della *relata* di notifica a cura del messo;
- svolgimento di altre attività (ad es. predisposizione di apposite raccomandate) per il perfezionamento della notifica (ad es. nel caso in cui la notifica non sia andata a buon fine al 1° tentativo);
- richiesta di visure anagrafiche e camerali e invio delle stesse e delle rispettive relate in caso di irreperibilità del destinatario;
- deposito degli atti inusitati presso la casa comunale.

100. Sulla base delle attività del servizio, la tabella sottostante sintetizza i costi sostenuti da Poste Italiane per l'erogazione del servizio di notifica attraverso messo per gli anni 2008-2010, così come risultanti dalla contabilità regolatoria. In particolare, il costo operativo medio (senza depurazione obblighi OSU) per la notifica degli atti è pari, nel 2009, a circa [2,60-2,70€], mentre il *full cost* è pari a circa [3-3,10€]. Per completezza, la tabella sottostante riporta anche i costi indicati da Poste Italiane considerando il grado di insaturazione della rete derivante dal rispetto degli obblighi del servizio universale.

Tabella 14 Poste Italiane Servizio messo notificatore - costi operativi e costi totali

Attività	2008 senza depurazione obblighi OSU	2009 senza depurazione obblighi OSU	2009* con depurazione obblighi OSU	2010 senza depurazione obblighi OSU	2010* con depurazione obblighi OSU
<i>Accettazione</i>	[0,10-0,20]	[0,50-0,60]	n.d.	[0,70-0,80]	n.d.
<i>Lavorazione interna</i>	[1,50-1,60]	[1,40-1,50]	n.d.	[1,20-1,30]	n.d.
<i>Recapito</i>	[0,50-0,60]	[0,60-0,70]	n.d.	[0,60-0,70]	n.d.
<i>Trasporto</i>	[0-0,10]	[0-0,10]	n.d.	[0-0,10]	n.d.
Costi operativi	[2,20-2,30]	[2,60-2,70]	[2,30-2,40]	[2,60-2,70]	[2,30-2,40]
<i>Costi Indiretti e overhead</i>	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]	n.d.	[0,20-0,30]	n.d.
<i>Oneri Finanziari e IRAP</i>	[0,10-0,20]	[0-0,10]	n.d.	[0-0,10]	n.d.
Costi Totali	[2,60-2,70]	[3-3,10]	[2,70-2,80]	[2,90-3]	[2,60-2,70]

Fonte: PI docc. 377, 383 e 417. *PI ha fornito i dati solo con riferimento ai valori totali senza la ripartizione dei costi sulle diverse fasi.

101. I dati della tabella sopra indicata sono stati forniti da PI seguendo la stessa metodologia descritta precedentemente per il servizio PostaTime e fornendo, quindi, i costi specificatamente attribuiti al servizio di notifica tramite messo calcolati secondo il metodo dell'ABC di cui alla contabilità regolatoria; i costi sopra indicati, infatti, contengono *“solo ed esclusivamente i costi imputati al servizio di notifica tramite messo notificatore, calcolati a consuntivo. I costi sono stati imputati tenendo in conto le specifiche caratteristiche del servizio di notifica e, in particolare, che la consegna dell'invio è a firma e, pertanto, i tempi di recapito sono più lunghi di quelli normalmente richiesti per la consegna della posta ordinaria”*¹³⁶. Ai fini dell'analisi delle offerte alle gare del Comune di Milano e di Equitalia, si evidenzia sin da ora che i costi sopra indicati includono anche *“tutti i costi relativi al messo notificatore anche con riferimento alle gare di Equitalia e di Milano. Inoltre, ... i costi relativi al secondo e all'eventuale terzo tentativo di notifica, i costi di ricerca indirizzi e i costi di formazione del personale”*¹³⁷.

102. Poste Italiane ha anche indicato i costi che dovrebbero essere qualificati come *“incrementali specifici”* del servizio di notifica tramite messo: *“per il servizio di notifica tramite messo Poste Italiane sostiene prevalentemente i costi incrementali specifici eventualmente connessi alla fase di stampa e imbustamento della documentazione oggetto della notifica, ove richiesta dal cliente. Questi costi, qualificabili come incrementali specifici, sono indicati nella voce di costo associata alla fase di stampa e imbustamento. Tutti gli altri costi che Poste Italiane sostiene specificatamente per l'erogazione del servizio di messo notificatore sono indicati ma non sono, secondo Poste Italiane, qualificabili come incrementali specifici. Unica eccezione, ma in misura trascurabile, sono gli eventuali costi connessi alla voce di costo denominata trasporto esterno”*¹³⁸. Si sottolinea come Poste Italiane, nella individuazione dei costi incrementali specifici del servizio di notifica con messo segua la stessa metodologia applicata per il servizio PostaTime: vale a dire non considera rilevante alcuno dei costi connessi all'uso della rete postale (ad esempio, costo del personale).

103. Al riguardo, si evidenzia che l'attività di stampa e imbustamento non è una delle fasi tipiche delle attività postali – benché indicata da PI nella fase dell'accettazione – in quanto si pone a monte della filiera produttiva che inizia con la presa in consegna della corrispondenza per il successivo

¹³⁶ Verbale audizione Poste Italiane 4 maggio 2011, doc. 401, versione accessibile.

¹³⁷ Verbale audizione Poste Italiane 4 maggio 2011, doc. 401, versione accessibile.

¹³⁸ Verbale audizione Poste Italiane 4 maggio 2011, doc. 401, versione accessibile.

recapito; la fase di stampa e imbustamento è tipicamente svolta da fornitori esterni rispetto alla società PI, ivi inclusa la controllata Postel. Limitando gli eventuali costi incrementali specifici alla fase di stampa e imbustamento, secondo quanto affermato da Poste Italiane, l'erogazione del servizio di notifica tramite messo non ha, pertanto, alcun costo incrementale specifico connesso allo svolgimento delle fasi tipiche postali (accettazione, lavorazione, trasporto e recapito). Per gli anni 2009 e 2010, il costo della fase di stampa e imbustamento è quantificato, rispettivamente, in [€0,40-0,50] e [€0,60-0,70], mentre per l'anno 2008 (nel corso del quale sono state presentate le offerte delle gara di Milano e di Equitalia), PI non ha indicato costi connessi a tale fase. Così come riportato nella tabella sottostante, il costo operativo medio del servizio di notifica tramite messo, per lo svolgimento delle tipiche fasi postali dalla accettazione al recapito, sarebbe, pertanto, secondo le stime fornite da PI, quantificabile in circa [2,20-2,30€] per il 2008, in [€2,10-2,20] per il 2009 e in circa [€2-2,10], per il 2010.

Tabella 15 Poste Italiane- Servizio di notifica tramite messo (senza fase stampa e imbustamento)

Attività	2008	2009	2010
Costi operativi (senza attività stampa e imbustamento)	[2,20-2,30]	[2,10-2,20]	[2-2,10]
Costi Totali (senza attività stampa e imbustamento)	[2,60-2,70]	[2,50-2,60]	[2,30-2,40]

Fonte: PI, doc. 377 e doc. 417.

104. Anche a seguito delle gare del Comune di Milano e di Equitalia, Poste Italiane ha generalizzato un'offerta **standard** del servizio di notifica tramite messo, quest'ultima si articola in 2 opzioni: "*Light*" che prevede le attività sopra descritte e "*Premium*" che, in aggiunta prevede: la possibilità del c.d. pick-up (vale a dire il ritiro da parte di PI degli atti da notificare), la predisposizione delle liste di affissione e deposito degli atti non recapitati presso le case comunali (ex. art. 140 e 143 c.p.c.) e "*un eventuale secondo tentativo di notifica*"¹³⁹.

¹³⁹ Riposta di PI del 1 febbraio 2011, doc. 377 versione accessibile.

Tabella 16 Servizio Messo Notificatore - offerta

Tipologia di Servizi	Tariffa base	Tariffa con IVA
Servizio Light	€4,61	€5,53
Servizi Premium		
Predisposizione Liste e depositi atti presso Case Comunali	€0,51	€0,61
Secondo tentativo di notifica	€3,31	€3,97

Fonte: PI, doc. 377.

105. In base alle specificazioni di Poste Italiane, la tariffa del servizio Light “è comprensiva dei costi di formazione dei portalettere finalizzata alla nomina a “messo Notificatore” e le tariffe sopra indicate si intendono per singolo atto gestito. Le condizioni appena descritte sono “relative all’offerta messa a disposizione di tutti i clienti che intendano aderirvi. Fermo restando quanto precede, PI è in grado di implementare il servizio e il processo di notifica in funzione delle specifiche prestazioni richieste dal cliente, anche in sede di procedure a evidenza pubblica, con conseguente adeguamento delle relative condizioni economiche”¹⁴⁰.

III.4.3.b. La gara del Comune di Milano

106. La gara del Comune di Milano, come rileva Poste Italiane, ha costituito l’occasione per mettere a punto il **Servizio Integrato di Notifica** (c.d. SIN) tramite **Messo Notificatore Comune di Milano** ed ha rilevanza strategica¹⁴¹.

107. In base alla documentazione in atti, Poste Italiane ha adeguato la rete postale utilizzata per l’erogazione del servizio universale e, in particolare, il servizio di notifica tramite il servizio postale per erogare il diverso servizio - interamente aperto al confronto competitivo - di notifica attraverso messo. Anche in questo caso, come per lo sviluppo di PostaTime, l’adeguamento della rete universale poggia sull’implementazione per il servizio di notifica di un sistema peculiare di tracciatura *track and trace*, non disponibile nel servizio standard di notifica: “...l’offerta di questo servizio presuppone l’integrazione della piattaforma Nuovo SIN (ndr Servizio integrato di notifiche) con il sistema T&T (ndr track and trace) che è l’infrastruttura di riferimento del processo operativo di posta registrata. **L’avvio del servizio è previsto per il 24 gennaio 2009**”¹⁴² (grassetto in originale). Infatti, lo

¹⁴⁰ Riposta di PI del 1 febbraio 2011, doc. 377 versione accessibile.

¹⁴¹ Doc. 95, *Documenti vari sul servizio di notifica*, spec. il documento SIN Messo Notificatore Comune di Milano – 11 novembre 2008, pg 5.

¹⁴² Doc. 95, *Documenti vari sul servizio di notifica*, spec. il documento SIN Messo Notificatore Comune di Milano – 11 novembre 2008, pg 5.

sviluppo del servizio integrato di notifica tramite messo – implementato per la gara di Milano – poggia necessariamente sullo sviluppo della figura del Postino Telematico e l'erogazione del servizio è basata sulla dotazione all'addetto al recapito di apposti terminali; in particolare, il messo notificatore è una delle funzionalità previste nel perimetro iniziale del progetto terminali al portalettere, in base al quale dovevano essere modernizzati diversi [omissis] Centri di Distribuzione e [omissis] portalettere della rete mercato¹⁴³; questo progetto, come evidenziato nelle sezioni precedenti, è stato poi ampliato al fine di consentire anche l'erogazione del servizio di Poste Italiane a data e ora certa.

108. Inoltre, l'offerta economica della gara del Comune di Milano, così come di quella Equitalia (v. *infra*), è stata strutturata secondo il principio del *Costing per commessa*, che risponde – come chiarito dalla stessa Poste Italiane nella documentazione in atti – ad una precisa strategia commerciale sul *pricing* diversa rispetto all'applicazione del principio dei costi evitati previsto dalla regolazione postale, in quanto fondata sull'“[omissis]”¹⁴⁴. Questa modalità di definizione del *pricing* dovrebbe porre al riparo Poste Italiane dalla possibilità di configurare offerte illecite in quanto consentirebbe di “[omissis]”¹⁴⁵.

109. In questa logica, l'offerta economica relativa ai quattro servizi oggetto della gara del Comune di Milano¹⁴⁶ è stata effettuata sulla base di specifici parametri di valutazione e sulle seguenti voci: “Costo stampa & Confezionamento” (connessi all'attività di un fornitore esterno), “Costi Attività SIN” determinati in termini “puntuali”; “Costo orario lavoro”; “Costi attività di recapito: sono state tempificate in modo puntuale le attività interne ed esterne”; “Utilizzo del “Portalettere Telematico”; “Costi Operations”; “Costi Accettazione” e “Trasporto rete Bacino”, tutte queste voci sono determinate in termini “puntuali”¹⁴⁷. La documentazione in atti, conferma, inoltre, che l'offerta di gara è stata presentata sostanzialmente senza considerare i costi incrementali per lo svolgimento delle tipiche attività postali ma considerando come costi incrementali principalmente quelli svolti da un fornitore esterno per la fase di stampa e imbustamento¹⁴⁸.

110. In particolare, dalla documentazione acquisita, si evincono alcuni criteri attraverso i quali è stata individuata l'offerta economica presentata per la

¹⁴³ Doc. 89.

¹⁴⁴ Doc. 97, Metodologia di valutazione economico/Finanziaria – Iniziative commerciali.

¹⁴⁵ Doc. 97 Metodologia di valutazione economico/Finanziaria – Iniziative commerciali.

¹⁴⁶ I quattro servizi sono: a) produzione verbali multe ; b) notifica verbali multe; c) produzione e recapito, con tracciatura della corrispondenza indirizzata, produzione e recapito della corrispondenza non indirizzata.

¹⁴⁷ Doc. 96, E-mail Gara Comune di Milano – Analisi dei costi, versione accessibile.

¹⁴⁸ Doc. 96, E-mail Gara Comune di Milano – Analisi dei costi, versione accessibile.

gara di Milano. Da un messaggio *e.mail* interno del 19 settembre 2008 si evince, infatti, la sintesi di seguito riportata “*sugli economics della gara di Milano*”: “...La valutazione dei costi è stata effettuata da BPS-AC, e condivisa con AC-CIR, secondo una valorizzazione a costi puntuali, massimamente efficienti, specifici per la spedizione in questione. In particolare:

- *stampa e imbustamento: secondo l’offerta ad hoc, pervenuta da un fornitore esterno*;
- *costi del personale (operatore SIN, portalettere): secondo il costo orario indicato nella metodologia delle valutazioni economiche di AC-CIR e proveniente da HRO;*
- *costi operation: valutati puntualmente da BPS-AC, con postalizzazioni esclusivamente sul CMP di Milano;*
- *costi di trasporto rete bacino: valutati puntualmente da BPS-AC;*
- *costi di recapito notifica: valorizzati secondo un’indicazione puntuale delle tempistiche (BPS-AC) e secondo un costo al minuto ([0,30-0,40]) valorizzato a [1700-1750] ore annue (come da contratto HRO); ipotesi di costo sia con secondo tentativo sia senza secondo tentativo a carico del portalettere; in ogni caso, eventuali mancati recapiti vengono consegnati presso la Casa Comunale, a cui spetterà l’ulteriore recapito (senza costi per Poste); il tutto è stato valorizzato secondo l’ipotesi di “portalettere telematico”, con conseguenti saving sulle tempistiche (e quindi sui costi);*
- *costi di recapito invii indirizzati (C e D): valorizzati secondo le ipotesi di Data Posta, con la % di consegne presso i civici ad alto traffico specifica per Milano ([70-80%]) e sempre con l’insaturazione standard del [10-20%]; ne consegue un costo di recapito di [0,10-0,20]€ a pezzo;*
- *spese generali: non considerate nell’analisi in quanto prodotto di nicchia.*

È stata data evidenza anche dei costi incrementali, che sono comunque molto bassi in quanto il lavoro è svolto quasi esclusivamente da personale Poste...”¹⁴⁹. In base alla presentazione allegata a questa *e.mail*, il servizio di notifica non ha alcun costo incrementale.

111. La definizione dei costi secondo i parametri emersi dalla documentazione acquisita porta Poste Italiane a definire l’offerta economica

¹⁴⁹ Doc. 21.3.13, *varie e.mail su gara Milano – analisi dei costi* (a titolo esemplificativo). Si evidenzia che nell’offerta tecnica presentata da Poste Italiane per la gara di Milano è dichiarato che sono state individuate “80 persone che verranno dedicate alle attività di progetto al netto di tutta l’organizzazione di coordinamento e management delle attività”, doc. 4, denuncia TNT. Cfr. anche doc. 286, nel quale PI afferma che l’attività per la gara del Comune di Milano è svolta con messi “dedicati” e dotati di appositi palmari nonché occupando spazi individuati delle strutture logistiche.

considerando solo alcune voci di costo e imputando solo quote marginali; ad esempio, il prezzo del servizio di notifica è stato calcolato sulla base di varie ipotesi, tra le quali assumendo un tempo per lo svolgimento del servizio pari a [3-4] minuti, a fronte di stime per lo svolgimento della notifica attraverso messo nelle aree metropolitane e utilizzando il palmare pari a [4-5]min.¹⁵⁰. Dalla stessa documentazione emergono anche stime sul tempo di notifica tramite il servizio postale (sempre circoscritti all'area metropolitana) che sarebbero pari a [1-2]min. (sola fase di recapito) e inferiori alle stime sul tempo necessario per la notifica tramite messo (sempre in area metropolitana), pari a [3-4]min. (sola fase di recapito)¹⁵¹; malgrado ciò, il prezzo del servizio di notifica in riferimento alla gara qui in esame è molto più basso di quello per la notifica degli atti giudiziari.

112. Alla luce della metodologia sopra descritta, nel seguito verranno confrontate le offerte economiche di PI e TNT per la gara di Milano, limitatamente all'offerta relativa ai servizi di notifica atti e all'offerta di recapito certificato, del tutto assimilabile al servizio di recapito a data e ora certa ove Poste Italiane è attiva con PostaTime. L'analisi di predatorietà che verrà successivamente svolta nella parte di valutazione è infatti concentrata su questi due servizi che sono quelli più significativi tra quelli messi a gara. Infatti, è bene specificare che ciascuno dei 4 servizi oggetto di gara costituiscono servizi aventi ciascuno caratteristiche peculiari e non costituiscono servizi postali integrabili l'uno con l'altro. In particolare, i servizi di recapito di cui ai punti del bando di gara b) (servizi di notifica), c) (recapito tracciato di comunicazioni a contenuto personalizzato) e d) (recapito non tracciato di comunicazione a contenuto univoco) richiedono ciascuno lo svolgimento di specifiche attività postali. Inoltre, al servizio di notifica attraverso messo (servizio sub b) è attribuito un punteggio economico di 15 punti (massimo) che equivale – da solo – al 50% del punteggio economico massimo complessivo (30 punti sono infatti attribuiti alla valutazione economica dell'offerta).

113. Per il **servizio di notifica**, come emerge dalla tabella riportata oltre nel testo, PI ha effettuato un'offerta pari a [2-2,10€] che è inferiore ai costi operativi sostenuti per l'erogazione del servizio di notifica tramite messo sia per l'anno 2008 che 2009 (rispettivamente pari a [2,20-2,30€] e [2,10-2,20€], cfr. tabelle 14 e 15). Inoltre, il prezzo di notifica offerto nella gara di

¹⁵⁰ Cfr. doc. 21.3.5, DVD-cartella Amministrazione e controllo/gara milano/Comune di Milano, v. anche a titolo esemplificativo i docc. 21.3.13 e il doc. 96.

¹⁵¹ Cfr. doc. 21.3.5, DVD, cartella Amministrazione e controllo/gara milano/Coeffic tempor Messo, doc. 21.3.18. DVD-cartella Amministrazione e controllo/gara milano/Messo notificatore Milano.

Milano è inferiore di oltre il 50% rispetto al prezzo di notifica dell'offerta standard (€4,61, che non tiene neanche conto del prezzo per il secondo tentativo di notifica, cfr. *supra* tabella 16) e uno sconto di oltre il 40% rispetto alla base d'asta della gara.

114. Inoltre, ricollegandosi alla condotta relativa al servizio PostaTime, PI ha offerto il **servizio di recapito con tracciatura** ad un prezzo di [0,20-0,30€](servizio sub c- prezzo recapito). Questo valore è inferiore ai costi operativi che Poste Italiane ha dichiarato di sostenere per l'offerta del servizio PostaTime e approfonditi nelle sezioni precedenti; in particolare, il valore di [0,20-0,30€] è inferiore alla soglia pari a circa [0,20-0,30€] dei costi operativi medi depurati dagli obblighi del OSU (che è il valore più basso tra quelli indicati da PI, cfr. *supra* tabella 10, anno 2009), inferiore al prezzo di [0,20-0,30€] indicato da PI nell'istanza di autorizzazione al MSE per la postalizzazione degli invii per le aree metropolitane di peso 1° porto (0-20gr.), nonché inferiore alla tariffa del prodotto posta massiva i cui costi sono pur stati presi a fondamento della presentazione di questa specifica offerta¹⁵². Inoltre, la peculiarità dell'offerta presentata per la gara di Milano si evince anche da un confronto con la partecipazione di Poste Italiane in altre gare aventi ad oggetto il servizio di notifica e ove l'offerta di Poste Italiane per la notifica atti è stata sempre superiore a [3,40-3,50€] a invio¹⁵³; tale peculiarità si ha anche con riferimento al servizio di recapito a data e ora certa dove PI per un appalto di una *public utilities* di Milano ha offerto il prezzo di [0,20-0,30]€

Tabella 17 Gara Comune di Milano – Offerte PI e TNT (€- IVA esclusa)

	Servizio Notifica		Invii recapito certificato	
	Poste	TNT	Poste	TNT
Prezzo unitario produzione	-	-	[omissis]	[omissis]
Prezzo unitario sola gestione	-	-	[omissis]	[omissis]
Prezzo recapito	-	-	[omissis]	[omissis]
Prezzo Unitario Totale	[2-2,10]	[2,90-3]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]
Ribasso rispetto a base d'asta	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Prezzo base d'asta*	3,70		0,45	

Fonte: TNT docc. 4 e 10, versioni accessibili.

III.4.3.c. La gara Equitalia

115. La gara Equitalia, bandita alla fine del 2008, riguarda la notifica su tutto il territorio nazionale (ripartito in 4 lotti geografici) delle cartelle esattoriali

¹⁵² Cfr. Doc. 21.3.25, DVD-cartella Amministrazione e controllo/gara milano/R gara di Milano (2).

¹⁵³ Cfr. la documentazione di cui al doc. 262 (risposta a Poste Italiane a richiesta informazioni).

emesse dal gruppo Equitalia; Poste Italiane si è aggiudicata i lotti nn. 1, 2 e 4 (questi ultimi due lotti sono stati aggiudicati a Poste Italiane a seguito di esclusione del RTI originariamente vincitore); mentre TNT si è aggiudicata il lotto n. 3.

116. Dalla documentazione in atti, risulta come la gara Equitalia abbia rilevanza strategica e come la presentazione dell'offerta sia stata oggetto di diverse riunioni interne nelle quali sono stati affrontati diversi aspetti sull'uso della rete di Poste Italiane per l'erogazione dei servizi ad Equitalia¹⁵⁴. In particolare, nelle riunioni sono state affrontate varie problematiche originate dall'impatto dei servizi da erogare a Equitalia sui normali processi di PI, infatti già “[omissis]”¹⁵⁵. Infatti, nell'erogazione del servizio per Equitalia, sono coinvolte diverse funzioni aziendali tra le quali i centri di Servizi SIN, le funzioni di “Accettazione”, “Operations”, “Recapito” e l'attività di recapito è svolta dalle apposite strutture della rete di Poste Italiane¹⁵⁶. Sull'erogazione dei servizi della gara Equitalia, Poste Italiane evidenzia che *“il processo Messo Notificatore Equitalia (MNE) è stato ricondotto al processo di messo standard, già attivo per il Comune di Milano, con le personalizzazioni necessarie”*¹⁵⁷; in particolare, le personalizzazioni da effettuare sulla rete generano delle “Criticità” del progetto connesse a vari profili, quali: *“Sviluppo/re-ingegnerizzazione Software per visure.. Integrazione sistemi coinvolti nel processoStimate circa 1.200.000 visure l'anno...”*¹⁵⁸. L'implementazione delle specifiche tecniche pone problemi di non poco rilievo, in quanto l'attività di recapito - che presuppone l'individuazione di personale dedicato alle attività di notifica per Equitalia¹⁵⁹ -, sarà effettuata durante la prestazione ordinaria dei postini; infatti “[omissis]”¹⁶⁰ e, per l'erogazione dei servizi di gara, è coinvolta una grande parte della rete di distribuzione di PI in quanto, “[omissis]”¹⁶¹. Nel caso della gara Equitalia, come nella gara del Comune di Milano, l'offerta economica è stata effettuata sulla base della metodologia del “costing” per

¹⁵⁴ Sull'importanza strategica della gara cfr. doc. 132, *Gara Equitalia*, pg. 2 e doc. 123, *Sin messo notificatore Equitalia*.

¹⁵⁵ Doc. 127, *Progetto Equitalia Messo Notificatore*, cfr. anche doc. 130.

¹⁵⁶ Doc. 123, *“Sin messo notificatore Equitalia”* che descrive le attività di recapito in termini analoghi a quelli del documento doc. 95, *documenti vari sul servizio di notifica, spec. il documento SIN messo Notificatore Comune di Milano – 11 novembre 2008*.

¹⁵⁷ Doc. 132, *Gara Equitalia*.

¹⁵⁸ Doc. 132, *Gara Equitalia*.

¹⁵⁹ Cfr. doc. 262, risposta di Poste Italiane a richiesta di informazioni contenente l'offerta di gara di Poste Italiane.

¹⁶⁰ Doc. 120, *Verbale riunione messo notificatore Equitalia*.

¹⁶¹ Doc. 127, *Progetto Equitalia Messo Notificatore*. Dall'offerta tecnica di PI per il Lotto 1, Poste Italiane indica “[omissis]”; per il Lotto 2, PI ha individuato “[omissis]” (doc. 262, offerta tecnica di PI per la gara Equitalia); cfr. anche doc. 286, risposta di PI a richiesta informazioni.

commessa¹⁶². I costi unitari utilizzati per la presentazione dell'offerta *“tengono conto delle differenti tempistiche tra le attività svolte dai messi dedicati (AM/CP) rispetto a quelle svolte dai messi non dedicati (EU extra urbane)...”* e i costi di *“Trasporto, Recapito e del SIN sono stati determinati in modo puntuale”*, mentre le *“spese generali... non sono state considerate”*¹⁶³. Le stime di PI effettuate al fine dell'offerta non appaiono coerenti con notevoli difficoltà pratiche operative rilevate anche successivamente alla formulazione dell'offerta, ciò ad esempio in relazione ai bassi costi previsti per lo svolgimento delle visure¹⁶⁴.

117. Per ogni lotto, il bando Equitalia prevede due modalità alternative di erogazione del servizio a seconda che le singole società del gruppo Equitalia decidano, in sede di espletamento del servizio, di affidare le cartelle esattoriali per la notifica tramite messo sin da subito (Modulo 1, Documenti Primo Affidato) o solo dopo avere esperito la notifica tramite il servizio postale (Modulo 2, Documenti Secondo Affidato)¹⁶⁵. E' importante sottolineare quanto appena esposto, vale a dire che i Moduli 1 e 2 non costituiscono due servizi integrabili nel corso di espletamento dell'appalto ma sono due servizi alternativi: in sede di svolgimento della fornitura, l'impresa aggiudicatrice sarà chiamata a prestare o il Modulo 1 oppure il Modulo 2. Inoltre, nell'ambito del punteggio economico di gara (che pesa per 65 punti su 100 mentre i restanti 35 riguardano il punteggio economico), il Modulo 1 è significativamente più importante rispetto agli altri moduli, in quanto il Modulo 1 vale da solo 31 punti (vale a dire che pesa per quasi il 50% del punteggio economico), contro i 25 punti relativi al Modulo 2 e i 9 punti del Modulo 3. L'offerta relativa al Modulo 1 è pertanto essenziale ai fini dell'aggiudicazione della gara Equitalia. Si noti anche che il Modulo 1 riguarda l'espletamento del servizio di notifica delle cartelle esattoriali interamente effettuato tramite il servizio liberalizzato del servizio di notifica tramite messo, mentre il Modulo 2 ha una portata residuale rispetto alla prestazione di Poste Italiane del servizio di notifica attraverso il servizio postale e pertanto, nella prospettiva di liberalizzazione, il Modulo 1 acquista un maggiore peso.

¹⁶² Cfr. doc. 97 già citato.

¹⁶³ Cfr. doc. 90, versione accessibile, cfr. anche doc. 109, *E.mail* gara servizio di notifiche, alle quali è allegata la presentazione Gara Equitalia s.p.a. Analisi Costi del 18 dicembre 2008.

¹⁶⁴ Cfr., ad esempio, doc. 120, contenente un verbale di riunione sulla gara Equitalia del 16 luglio 2009, dalla quale si evince che nel corso della riunione è “[omissis]”. I timori di Poste Italiane riguardano il fatto che il capitolato di Equitalia prevede delle elevate penali in caso di mancato rispetto dei livelli di servizio.

¹⁶⁵ Cfr. doc. 5, denuncia TNT contenente il Capitolato Tecnico (pg. 6). Poste Italiane ha affermato che in corso di espletamento dei servizi, la modalità prescelta [omissis] (doc. 417).

118. A sua volta, i servizi di notifica di cui ai Moduli 1 e 2 sono distinti a seconda che riguardino documenti da notificare in tempi più o meno stringenti (documenti ordinari e documenti prioritari). In quest'ambito importanza di gran lunga prevalente spetta all'offerta del documento ordinario ai quali è attribuito un punteggio economico significativamente superiore (più del doppio) del punteggio relativo ai documenti prioritari; in particolare, per il Modulo 1, che si è visto è il modulo più importante al quale sono associati 31 punti, ben 25 di questi sono attribuiti al documento ordinario e solo 6 al documento prioritario, mentre per il Modulo 2, dei 25 punti complessivi 18 sono attribuiti ai documenti prioritari e solo 7 a quelli prioritari. Oltre alla prevalenza in termini di punteggio, la maggiore rilevanza dei documenti ordinari rispetto a quelli prioritari si evince anche dal dato quantitativo, in quanto i documenti ordinari pesano, in base a stime sul progresso, il [90-100%] nel Modulo 1 e circa il [20-30%] nel Modulo 2¹⁶⁶. Da quanto appena esposto, si evince come l'offerta di gara relativa al Modulo 1, documenti ordinari costituisce la componente dell'offerta più significativa rappresentando da sola circa il 40% del punteggio economico complessivo (25 punti su 65 complessivi).

119. Fatta questa premessa sull'importanza sul Modulo 1, la tabella che segue contiene una stima dei costi connessi all'erogazione dei servizi di notifica per la gara Equitalia e dalla stessa emerge come il costo medio del servizio di notifica (spalmato sui tre anni di attività previsti dal bando di gara) è pari a [2,60-2,70€], per arrivare sino a [3,20-3,30€], considerando anche attività di notifica aggiuntive¹⁶⁷. Tale stima dei costi è in linea con i costi sostenuti da PI per l'erogazione del servizio di notifica di cui alla tabelle 14 e 15 ma, come si vedrà, è significativamente inferiore alla offerta di gara (lotto 1, Modulo 1, documenti ordinari, cfr. *infra*).

¹⁶⁶ Cfr. doc. 262, documenti allegati atti di gara Equitalia, spec. appendice 5.

¹⁶⁷ Le stime sono tratte dai doc. 90 e doc. 109, e ipotizzano gli stessi costi per tutti i lotti per i quali PI ha presentato offerta, "essendo stato utilizzato per tutti o lotti la stessa percentuale di distribuzione tra AM/CP ed EU, calcolata sulla base delle percentuali di destinazione delle Cartelle Esattoriali gestite con il Sin in ambito nazionale...." (doc. 90 versione accessibile); inoltre, le stime tengono conto dei palmari del Postino Telematico in tutte le aree AM e CP, sin dal primo anno di attività.

Tabella 18 Gara Equitalia – Stime Interne a PI sui costi

Modulo 1 ordinario e prioritario	2009	2010	2011	Costo medio
<i>Accettazione</i>	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]
<i>Operations</i>	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]
<i>Trasporto</i>	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]
<i>Recapito 1 tentativo</i>	[1,90-2]	[1,90-2]	[2-2,10]	[1,90-2]
<i>Attività SIN</i>	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]
<i>Visure</i>	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]
<i>Costi di formazione</i>	[0,50-0,60]	-	-	[0,10-0,20]
Totale	[2,90-3]	[2,40-2,50]	[2,50-2,60]	[2,60-2,70]
<i>Recapito 2 tentativo</i>	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]
<i>Recapito 3 tentativo</i>	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]
<i>Attività stampa Postel ex art. 139 c.p.c</i>	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]
<i>Attività stampa Postel ex art. 140 c.p.c</i>	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]	[0-0,10]
Totale comprensivo anche di altri tentativi notifica e attività stampa	[3,40-3,50]	[3-3,10]	[3,10-3,20]	[3,20-3,30]

Fonte docc. 90 e 109 (documento finale analisi costi Equitalia del 18 dicembre 2008)

120. La tabella che segue sintetizza l'offerta di Poste Italiane e TNT per il servizio di notifica del lotto 1, per il quale Poste Italiane è risultata sin da subito aggiudicataria. Dalla tabella emerge come, per il servizio di **notifica Modulo 1 documenti ordinari** (che come si è già rilevato è la componente più importante in termini di punteggio economico attribuito), PI abbia presentato un'offerta pari a circa **[2,10-2,20]**. Tale offerta è largamente inferiore alla stima del costo medio formulata dalla stessa Poste Italiane e riportato nella tabella precedente; inoltre, tale offerta è inferiore ai costi operativi sostenuti da PI per l'erogazione del servizio tramite messo per l'anno 2008, [omissis] a quelli per l'anno 2009 (cfr. *supra* tabelle 14 e 15). L'offerta economica per il modulo 1 appare incongrua anche rispetto al prezzo di notifica dell'offerta standard light (€4,61) e in relazione alle offerte di altre gare agli atti per i servizi di notifica¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Cfr. atti di diverse gare di cui al doc. 262.

Tabella 19 Gara Equitalia – Offerte PI e TNT Lotto 1- (€- IVA esclusa)

Modulo 1- Primo Affidamento Documenti Ordinari	Normali
<i>Offerta Poste</i>	[2,10-2,20]
<i>Offerta TNT</i>	[2,60-2,70]
<i>Base d'asta</i>	3,00

Fonte: denuncia TNT, doc. 5.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

IV.1 LA POSIZIONE DI TNT

121. Come precedentemente rilevato, il presente procedimento scaturisce da alcune denunce presentate da TNT e in parte già richiamate nelle sezioni precedenti che riguardano la condotta di Poste Italiane iniziata nel 2007, continuata negli anni 2008 e 2009 e anche dopo l'avvio del presente procedimento¹⁶⁹. TNT ha rappresentato la propria posizione con riferimento al presente procedimento nella memoria finale depositata in data 21 ottobre 2011, alla quale è stato allegato il parere economico del prof. Prosperetti contenente un'analisi di predatorietà dell'offerta PostaTime e delle gare del servizio di notifica attraverso messo.

122. TNT ha posto in rilievo come, sin dal 2007, diversi clienti di TNT-Formula Certa abbiano “...ricevuto svariate lettere ... con le quali Poste Italiane comunicava loro di avere rinvenuto nella propria rete invii di corrispondenza non affrancati, intimando altresì, dietro minaccia di distruzione degli invii, il pagamento della tariffa applicabile per la Posta Prioritaria. Tale comportamento è illegittimo...”, in quanto la corrispondenza sarebbe stata “arbitrariamente raccolta dai suoi addetti al recapito La condotta di Poste costituisce una indebita appropriazione di invii di corrispondenza legittimamente affidati ad operatori terzi... minaccia di distruzione degli invii, al pagamento di un servizio non richiesto”¹⁷⁰. Tale condotta di Poste Italiane, “... risponde essenzialmente allo scopo di ostacolare la fornitura, da parte di TNT, di un nuovo servizio, autorizzato dal Ministero delle comunicazioni...”¹⁷¹. La condotta di Poste Italiane determinerebbe dunque “discredito nei confronti di TNT”¹⁷² e, ad esempio,

¹⁶⁹ Verbale di audizione TNT dell'8 settembre 2010, doc. 343.

¹⁷⁰ Denuncia TNT, doc. 1, cfr. anche doc. 3.

¹⁷¹ Denuncia TNT, doc. 3, cfr. anche doc. 6, denuncia TNT, contenente comunicazioni sugli invii rinvenuti nella rete postale di PI inviate a clienti di TNT.

¹⁷² Cfr. doc., 8, verbale incontro TNT del 23 marzo 2009.

tra il 2008 e il 2009, la corrispondenza intercettata da Poste Italiane avrebbe riguardato almeno 1.300 invii e, in moti, casi sarebbe stata *“la stessa Poste a dare ordini ai portalettere di ritirare fisicamente la posta, già regolarmente consegnata al destinatario, per immetterla nel circuito postale e restituirla al mittente”*¹⁷³. TNT sottolinea infatti come le cause di immissione della propria corrispondenza nella rete postale possano essere diverse, tutte non imputabili a TNT e, tra queste, vi siano state vere e proprie forme di intercettazione della corrispondenza da parte di PI; pertanto, anche per questo profilo, le modalità di restituzione applicate da Poste sarebbero del tutto illegittime. Inoltre, diversamente da quanto sostenuto da Poste Italiane, TNT non avrebbe avuto alcun incentivo immettere a la corrispondenza nella rete postale.

123. Secondo TNT, le modalità di restituzione al mittente definite da Poste Italiane non sarebbero giustificate né dalla normativa vigente che attribuisce la proprietà della corrispondenza al mittente (art. 20 Decreto Legislativo n. 261/1999) né dal DM 1° ottobre 2008 che riguarda l’espletamento degli obblighi del servizio universale, obblighi che qui non verrebbero in rilievo, trattandosi di invii affidati ad altri operatori per la prestazione di servizi a valore aggiunto. Le modalità di restituzione della corrispondenza, secondo TNT, integrerebbero condotte abusive in quanto PI avrebbe chiesto un corrispettivo ingiustificatamente oneroso, PI avrebbe condiviso con le proprie divisioni commerciali informazioni sensibili e privilegiate (nominativi dei clienti dei concorrenti), acquisite grazie alla titolarità della rete destinata dal Servizio Universale¹⁷⁴. TNT sottolinea altresì come la procedura di Poste Italiane sia stata finalizzata a monitorare i concorrenti, gettare su questi ultimi discredito ed effettuare azioni di *win-back*. Tale azioni di *win-back* sono state soprattutto effettuate con la successiva offerta selettiva e predatoria di *postaTime*. Se avesse voluto, Poste Italiane avrebbe potuto seguire una procedura diversa da quella oggetto del presente procedimento come attestato dal fatto che, in allegato alla memoria finale di TNT, vi è una recente comunicazione al mittente nel quale la restituzione avviene a titolo gratuito¹⁷⁵.

124. A partire dal 2009, secondo TNT, quei clienti già oggetto delle comunicazioni di cui sopra sono stati anche oggetto di un’aggressiva azione commerciale di Poste Italiane tramite il servizio *PostaTime*¹⁷⁶. *PostaTime*

¹⁷³ Doc. 447, Memoria finale TNT.

¹⁷⁴ Cfr. doc. 447, Memoria finale TNT.

¹⁷⁵ Doc. doc. 447, Memoria finale TNT, allegati.

¹⁷⁶ Doc. 12, denuncia TNT, versione accessibile.

sarebbe stato offerto a livelli di prezzo “*sensibilmente inferiori ai prezzi del servizio di posta massiva che, ai sensi dell’art. 13 del Decreto Legislativo n. 261/99, si presumono ‘correlate ai costi’...*”¹⁷⁷. Oltre ad essere predatorie, le offerte PostaTime, secondo TNT sono applicate “*in maniera ‘selettiva’, essendo specificatamente indirizzate ad attuali clienti di TNT che per la società rivestono natura strategica, in quanto assicurano i volumi di corrispondenza ed i ricavi necessari per mantenere e sviluppare, anche in vista della liberalizzazione del mercato postale, una rete di recapito alternativa a quella di Poste Italiane*”¹⁷⁸; in questa come in altra documentazione, TNT offre indicazione puntuale dei diversi clienti (ad esempio UBI Banca) che hanno “*già comunicato a TNT, formalmente o informalmente, l’intenzione di non avvalersi più del servizio offerto da quest’ultima e di volere invece avvalersi del servizio ‘PostaTime’*”¹⁷⁹. TNT ha anche sottolineato come, alla luce delle caratteristiche del settore e dei servizi postali, anche un minimo sconto sul prezzo, dell’ordine di 0,01€ può determinare la perdita del cliente¹⁸⁰. La selettività dell’offerta PostaTime non solo avrebbe pregiudicato TNT ma anche i consumatori e i c.d. consolidatori in quanto Poste “*ha applicato a determinati soggetti, per il semplice fatto di essere clienti (attuali o potenziali) di TNT, condizioni economiche più favorevoli di quelle applicate ad altri soggetti, ad esempio gli utenti del servizio Posta Massiva, che pure si trovano nella medesima situazione dei primi sotto il profilo dei quantitativi di corrispondenza recapitata e delle condizioni (addirittura meno evolute) di svolgimento del servizio. In tal modo Poste ha discriminato non solo i propri clienti, ma anche i consolidatori che operano nei mercati a monte del recapito in concorrenza con Poste.. ai quali è stato immotivatamente precluso di accedere all’offerta PostaTime*”¹⁸¹. Secondo TNT, la “*selettività e la “personalizzazione” dell’offerta PostaTime sarebbe di per sé sufficiente per accertare la condotta abusiva di Poste Italiane.....*”¹⁸².

125. Secondo TNT, la condotta di Poste deve essere apprezzata tenendo conto che il servizio TNT-Formula Certa ha, nel corso degli anni, assunto il ruolo di *core-business*, anche perché si è significativamente e

¹⁷⁷ Doc. 12, denuncia TNT versione accessibile, cfr. anche doc. 14, verbale dell’incontro con TNT del 30 luglio 2009.

¹⁷⁸ Doc. 12, denuncia TNT, versione accessibile.

¹⁷⁹ Doc. 12, denuncia TNT, versione accessibile, cfr. anche doc. 16 e doc. 290 (verbale audizione TNT del 12 febbraio 2010).

¹⁸⁰ Cfr. ad esempio doc. 300, risposta di TNT del 24 febbraio 2010 a richiesta informazioni, versione accessibile.

¹⁸¹ Cfr. doc. 447, Memoria finale TNT.

¹⁸² Cfr. doc. 447, Memoria finale TNT.

progressivamente ridotta l'attività che TNT svolge nel territorio italiano per conto della stessa Poste Italiane, passando da circa 29 milioni di € nel 2007 a circa 5,6 milioni di € (budget 2010)¹⁸³. La crescente importanza del servizio TNT-Formula certa è, quindi, stata funzionale a consentire la presenza di un operatore alternativo a Poste Italiane nei mercati postali italiani. Inoltre, anche nel corso del procedimento, TNT ha confermato la gravità e il pregiudizio delle condotte di Poste Italiane in merito alla selettività delle offerte PostaTime, tenuto conto degli investimenti fatti da TNT per erogare TNT Formula Certa.

126. TNT ritiene che Poste Italiane abbia offerto PostaTime a prezzi inferiori ai costi sostenuti e ai fini del *test* della predatorietà non condivide le tesi che la stessa Poste Italiane ha prospettato nel corso del procedimento sul tema della insaturazione della rete postale e sul sostanziale azzeramento dei costi comuni dal calcolo dei costi incrementali. Secondo TNT, anche nel caso trattato dall'Autorità olandese *TNT/Sandd*, così come nel caso comunitario *Wanadoo*, le Autorità di concorrenza hanno incluso nel computo dei costi anche una parte dei costi comuni relativi all'infrastruttura postale utilizzata per l'erogazione di altri servizi¹⁸⁴. A conferma della propria posizione, TNT ha anche prodotto il parere economico del prof. Prosperetti dal quale si evince, in primo luogo, come l'assunto affermato da Poste Italiane circa la insaturazione fisiologica della rete postale - soprattutto per ciò che riguarda le aree metropolitane e i capoluoghi di provincia - non sia un fatto notorio e, anzi, numerose evidenze confermerebbero la circostanza che la rete postale, in tale ambiti territoriali, sia satura¹⁸⁵. Inoltre, TNT ha sviluppato una propria analisi economica laddove emerge che la metodologia seguita nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie non solo è corretta ma porta ad una stima del costo incrementale di lungo periodo favorevole alla stessa Poste Italiane, in quanto significativamente sottostimato. Infatti, secondo TNT, le evidenze in atti sarebbero tali da dimostrare che *“tutte le offerte di PI oggetto del Procedimento risultano essere predatorie, qualunque benchmark di costo si consideri: AAC (ndr Average Avoidable Cost), LRAIC (ndr Long Run Average Incremental Cost) e – a maggior ragione – l'ATC (ndr Average Total Cost)”*¹⁸⁶. In particolare la figura sottostante, tratta dal parere economico allegato alla memoria finale di TNT, mostra come l'offerta

¹⁸³ Doc. 16, informazioni TNT, versione accessibile.

¹⁸⁴ Doc. 447, memoria finale TNT.

¹⁸⁵ Cfr. doc. 447, memoria finale TNT e, in particolare, il parere economico nonché gli stralci di documentazione pubblica ivi riportata dal quale si evince la saturazione della rete postale in diversi centri urbani.

¹⁸⁶ Cfr. doc. 447, memoria finale TNT, parere economico allegato.

PostaTime si collochi, qualunque sia il parametro di costo economico utilizzato, sempre al di sotto dei costi PostaTime.

[OMISSIS]

127. Con specifico riferimento alle gare di Milano ed Equitalia, TNT afferma che i prezzi di PI sarebbero “... estremamente bassi, sensibilmente inferiori a quelli posti a base d’asta ed alle tariffe fissate dal regolatore”; TNT inoltre lamenta che la comunicazione inviata da PI agli enti locali sia volta “... a scoraggiare l’utilizzo dei servitori di notifica offerti dagli operatori alternativi...”¹⁸⁷. In particolare, l’anomalia delle offerte di PI emergerebbe da diversi elementi quali: il notevole sconto applicato rispetto alla base d’asta, la notevole riduzione dei prezzi di notifica tramite messo rispetto alle tariffe vigenti per i servizi di notifica tramite servizio postale e ciò pur essendo il servizio tramite messo più complesso di quelli oggetto di riserva postale; da stime dei costi sostenuti da PI soprattutto con riferimento alla voce di costo del personale e alla luce dai contratti sindacali ¹⁸⁸.

In particolare, sulla liceità *antitrust* delle offerte di PI, TNT osserva infatti che tali offerte sarebbero predatorie e non replicabili da un punto di vista economico, anche alla luce dall’analisi dei costi di Poste Italiane per il servizio di notifica attraverso messo che “*non include voci di costo significative quali i costi di formazione, archiviazione e pubblicazione*”¹⁸⁹. Anche nella memoria finale TNT, ha ribadito, da un lato, come in considerazione delle specificità delle gare in esame, sia corretto effettuare l’analisi economica sulla predatorialità delle offerte considerando i singoli servizi messi a gara e come l’analisi economica mostri chiaramente che le

¹⁸⁷ Denuncia TNT, relativa alla Gara del Comune di Milano, doc. 4, cfr. anche doc. 5 sulla gara Equitalia.

¹⁸⁸ Cfr. oltre alla denunce di cui ai docc. 4 e 5 già citati, cfr. anche il doc. 7, verbale dell’incontro del 23 marzo 2009, il doc. 10, contenente le informazioni di TNT a seguito di una richiesta di informazioni e il doc. 290, verbale di audizione TNT del 12 febbraio 2010.

¹⁸⁹ Doc. 391, verbale audizione TNT del 22 marzo 2011. TNT prosegue, nello stesso verbale, affermando che “...non appare adeguata l’analisi dei costi tenendo conto che il 40-50% degli invii non vengono notificati al primo tentativo il che implica attività di back office onerose (ad es. verifica dell’indirizzo corretto che se non è fatta comporta la nullità della notifica). Al 2° tentativo, circa 1/3 delle notifiche continua a non andare a buon fine con un ulteriore aumento dei costi che non sembrano tenuti adeguatamente in conto da Poste Italiane. Inoltre, in una delle gare oggetto del procedimento l’offerta per il servizio di notifica è stata di [omissis] mentre i costi indicati nell’analisi agli atti sono superiori”.

offerte di Poste Italiane sul servizio di notifica attraverso messo siano, per entrambe le gare, predatorie. La predatorietà delle offerte delle due gare in questione è stata altresì corroborata dall'analisi economica effettuata nel parere economico allegato alla memoria finale TNT del 20 ottobre 2011.

128. In conclusione TNT ritiene che Poste Italiane, già più volte negli ultimi anni oggetto di procedimenti *antitrust*, e quindi recidiva, abbia posto in essere diverse condotte escludenti in violazione dell'art. 102, TFUE che hanno gravemente pregiudicato la posizione di TNT proprio in prossimità della piena liberalizzazione dei mercati. Inoltre, l'*“offerta del servizio PostaTime ai soli clienti di TNT è infatti proseguita anche a seguito dell'avvio del Procedimento ed è stata rivolta ai clienti più importanti, in termini di volumi e fatturato generato (ad esempio [omissis]). Tra questi, alcuni clienti hanno comunque deciso di continuare a servirsi di TNT per la qualità del servizio offerto, altri – ben più significativi – hanno invece optato per il (predatorio) servizio PostaTime, cagionando enorme danno a TNT. Basti pensare in proposito alla recente acquisizione da parte di Poste del cliente [omissis], che ha comportato la perdita di ingenti volumi (circa [omissis] di invii)”*¹⁹⁰. Secondo, TNT è, pertanto, necessario oltre all'applicazione della sanzione, imporre misure idonee a ripristinare condizioni di effettiva concorrenza sui mercati liberalizzati.

IV.2 LA POSIZIONE DI POSTE ITALIANE

129. Poste Italiane ha più volte nel corso del procedimento prospettato la propria posizione sulle condotte oggetto di accertamento e le argomentazioni difensive sono state compiutamente sviluppate, da ultimo, nella memoria finale depositata in data 20 ottobre 2011 e nel corso dell'audizione finale del 25 ottobre 2011¹⁹¹. In estrema sintesi, secondo Poste Italiane, tutte le condotte addebitate non costituirebbero violazioni della normativa antitrust ma sarebbero pienamente legittime e, in particolare, né l'offerta PostaTime né le offerte delle gare del Comune di Milano e di Equitalia sarebbero qualificabili come predatorie. Inoltre, in data 2 novembre 2011, come sarà meglio descritto, Poste Italiane ha manifestato la disponibilità *“ad attuare una serie di iniziative e misure”* che dovrebbero *“contribuire fattivamente a una positiva conclusione dell'istruttoria”*¹⁹².

¹⁹⁰ Doc. 447, memoria finale TNT.

¹⁹¹ Cfr. ad esempio i verbali di audizione di Poste Italiane del 15 gennaio e del 3 febbraio 2010, doc. 267 e doc. 279, nonché la memoria finale di Poste Italiane (doc. 446) e il verbale dell'audizione finale (doc. 457).

¹⁹² Doc. 458, Comunicazione di Poste Italiane del 2 novembre 2011.

130. Prendendo le mosse dalle condotte in merito al trattamento degli invii dei concorrenti, PI ha rivendicato la legittimità di tali condotte richiamando anche la circostanza che in base alla normativa vigente gli invii sono di proprietà del mittente (e quindi tale soggetto deve essere quello contattato per la restituzione degli invii). A questi fini, oltre richiamare l'art. 20 del lgs. 261/1999, che indica appunto il mittente quale proprietario dell'invio, Poste Italiane ha allegato alcuni verbali di consegna dell'allora Ministero delle Comunicazioni di alcuni invii rinvenuti nella rete postale nel quale è richiamata la restituzione ai mittenti¹⁹³. Al riguardo, si sottolinea sin da ora che tali verbali riguardano ipotesi in cui è stata accertata la violazione della riserva allora vigente in favore di Poste Italiane, accertamento che in nessun modo è presente nell'ambito della procedura di restituzione applicata da Poste Italiane e oggetto del presente procedimento e, inoltre, persino in tali casi di accertata violazione della riserva, il Ministero ha comunque contattato gli operatori interessati.

131. Inoltre, Poste Italiane, a difesa della legittimità della sua condotta, e in particolare, oltre che della restituzione al mittente anche dell'applicazione della tariffa di 0,60€, richiama le già citate *Condizioni generali di espletamento del servizio universale* (da ultimo contenute nel DM 1 ottobre 2008) ove prevedono che la restituzione dell'invio avvenga solo previo pagamento del corrispettivo dovuto¹⁹⁴. Le modalità di restituzione della corrispondenza oggetto del presente procedimento non sarebbero altro che applicazione necessaria del DM appena citato. Il corrispettivo richiesto, inoltre, non sarebbe eccessivamente oneroso, bensì pienamente coerente con le attività postali svolte e con quanto previsto dalla normativa vigente, in quanto in "assenza della definizione di una tariffa speciale da parte del regolatore PI non avrebbe potuto richiedere il pagamento di un prezzo diverso" da quello previsto per il recapito della posta prioritaria¹⁹⁵. Inoltre, la comunicazione delle risultanze istruttorie non avrebbe svolto alcuna analisi del processo produttivo e delle attività svolte e, quindi dei costi sostenuti, per la restituzione degli invii. Quand'anche l'interpretazione di Poste Italiane sulla normativa di settore non fosse corretta, comunque Poste Italiane avrebbe agito sulla base di un'erronea supposizione dell'esistenza di una causa di esclusione della responsabilità e quindi la condotta *antitrust* non sarebbe imputabile.

132. Per altro profilo, il fenomeno del ritrovamento degli invii dei

¹⁹³ Doc. 446, allegato 6, Memoria finale Poste Italiane.

¹⁹⁴ Cfr. doc. 286, risposta di PI a richiesta di informazioni.

¹⁹⁵ Doc. 446, Memoria finale Poste Italiane, versione accessibile.

concorrenti da parte di Poste sarebbe imputabile a “patologie” ricorrenti nella gestione da parte degli altri operatori e, in particolare, di TNT. Poste Italiane avrebbe inoltre dato precise istruzioni al personale di non raccogliere la corrispondenza dei concorrenti. Peraltro, Poste Italiane non avrebbe avuto altra scelta se non restituire la corrispondenza la mittente stante la frequente impossibilità di identificare l’operatore responsabile¹⁹⁶. In altri termini, la procedura definita da Poste Italiane sul trattamento degli invii non sarebbe manifestazione di una strategia unitaria escludente in quanto non vi sarebbe *“alcun legame tra l’elaborazione della procedura di gestione degli invii non affrancati e il servizio a data e ora certa di TNT”*¹⁹⁷. Tale procedura, oltre a non avere alcun legame con i servizi dei concorrenti e, in particolare, di TNT non risponderebbe in alcun modo *“a una - logica di win back della clientela”*, bensì sarebbe stata elaborata *“in modo da garantirne la piena conformità al dettato normativo vigente”*¹⁹⁸. Poste Italiane sostiene altresì che la reportistica effettuata da Poste Italiane in attuazione della procedura non ha fornito dati commerciali di rilievo sull’attività dei concorrenti e non è in alcun modo collegata a strategie di recupero del cliente.

133. Sulla difesa di Poste Italiane appena prospettata, in merito alla condotta sul trattamento degli invii dei concorrenti, giova sin da ora sottolineare che la stessa Poste Italiane riconosce che le modalità di restituzione degli invii oggetto del procedimento sono strettamente connesse allo sviluppo dell’attività dei concorrenti, in quanto la stessa Poste Italiane dichiara che *“...la procedura è stata elaborata per gestire, in conformità al vigente quadro normativo, un fenomeno patologico che riguardava, all’origine, operatori diversi da TNT”*¹⁹⁹. Per altro profilo, sull’applicazione dell’art. 20 del Decreto Legislativo e delle Condizioni generali di espletamento del servizio, la stessa Poste Italiane, in data 1 febbraio 2007 in una comunicazione interna, definiva il fenomeno in questione come un fenomeno *“assolutamente nuovo”* e, per alcuni aspetti, *“non previsto dal legislatore”*²⁰⁰. Inoltre, a dimostrazione che la procedura definita e applicata da Poste Italiane oggetto della presente procedura non sia *“necessitata”* dalla legislazione vigente è utile ricordare che in alcuni sporadici casi Poste Italiane ha comunque contattato, oltre al mittente, anche l’operatore concorrente e, più recentemente, non ha richiesto alcun corrispettivo per

¹⁹⁶ Doc. 446, Memoria finale Poste Italiane.

¹⁹⁷ Doc. 446, Memoria finale Poste Italiane, versione accessibile.

¹⁹⁸ Doc. 446, Memoria finale Poste Italiane, versione accessibile.

¹⁹⁹ Doc. 446, Memoria finale Poste Italiane, versione accessibile.

²⁰⁰ Doc. 446, allegato 2, Memoria finale Poste Italiane, versione accessibile.

l'attività di restituzione²⁰¹. A ciò si aggiunga che, malgrado PI abbia anche svolto *audit* specifici sul fenomeno, *“in molti casi, PI non è in grado di determinare con precisione l'origine dell'immissione degli invii non affrancati nella rete postale”*²⁰² ed appare pertanto infondato imputare eventuali responsabilità sulle cause di immissione ai concorrenti. Infine, come già ricordato e diversamente da quanto affermato da Poste Italiane, gli operatori concorrenti, e in particolare TNT, sono facilmente identificabili ai fini dell'eventuale restituzione, come emerge dalla stessa reportistica sul fenomeno elaborata da Poste Italiane contenente anche, in molti casi, l'indicazione dell'operatore responsabile dell'invio rinvenuto nella rete postale.

134. Per altro profilo, Poste Italiane ha, in più documenti, affermato la piena liceità *antitrust* dell'offerta PostaTime e della partecipazione alle gare del Comune di Milano e di Equitalia. Aspetto centrale della tesi di Poste Italiane è il tema dell'insaturazione della rete postale in ragione del fatto che tale rete è pesantemente condizionata dagli obblighi del servizio universale: *“gli obblighi di servizio pubblico costringono PI a mantenere un'infrastruttura sufficiente a garantire, in ogni momento, determinati servizi con gli standard di qualità previsti dalla legge, in tal modo gravando PI di costi fissi comuni maggiori di quelli che sarebbero sostenuti qualora la Società non avesse tali compiti”*²⁰³. Inoltre, il fenomeno di insaturazione della rete, anche con riferimento alle aree densamente popolate come le aree metropolitane e i capoluoghi di provincia, sarebbe un fatto notorio e come tale Poste Italiane non avrebbe alcun onere probatorio al riguardo²⁰⁴.

135. In particolare, Poste Italiane individua due fasi del processo operativo dove gli obblighi di servizio universale creano una differenza tra la capacità effettivamente utilizzata e quella considerata ottimale. Secondo Poste Italiane *“con riferimento al 2009, per quanto riguarda le attività di lavorazione interna, la capacità produttiva effettivamente utilizzata è stata pari al [60-70%] di quella massima teorica disponibile, laddove un utilizzo – ottimale – è stimabile in misura pari all'[70-80%]. Di conseguenza, il livello di insaturazione della rete derivante dall'adempimento degli obblighi di servizio universale è stimabile, in misura approssimativa prudenziale, nel [10-15%] circa. Per quanto riguarda il recapito, tenuto conto sia dei volumi*

²⁰¹ Cfr. doc. 286, risposta di Poste Italiane a richiesta informazione e doc. 447, memoria finale TNT, allegato.

²⁰² Doc. 446, Memoria finale Poste Italiane, versione accessibile.

²⁰³ Cfr risposta di Poste del 1 febbraio 2011, doc. 377, versione accessibile e doc. 446, memoria finale Poste Italiane.

²⁰⁴ Cfr. doc. 446, Memoria finale Poste Italiane.

sia della loro distribuzione nel tempo, il valore dell'insaturazione è stimabile in misura prudenziale nell'ordine del [15-20%]. Ne discende che i costi rilevati dalla separazione contabile 2009 risentono, quanto meno, di un incremento dei costi di processo corrispondente all'insaturazione della rete sopra indicata. In assenza di vincoli di servizio universale, infatti, l'azienda potrebbe ridimensionare progressivamente la propria infrastruttura in relazione all'esigenza non solo di recuperare completamente questi spazi di efficienza, ma anche di avvicinarsi ulteriormente alla saturazione di impianti e risorse umane, in modo da raggiungere costi effettivi più vicini a quelli minimi teorici che sosterebbe un operatore non gravato di obblighi di servizio universale”²⁰⁵.

136. Poste Italiane, proprio sulla base di considerazioni legate al servizio universale, ha affermato che “tutti i costi che Poste Italiane sostiene per PostaTime attraverso l'uso della rete postale insatura non sono, secondo Poste Italiane, qualificabili come incrementali specifici poiché sarebbero comunque sostenuti da Poste Italiane in ragione dell'erogazione del servizio universale e stante il sopra richiamato grado di insaturazione della rete. Ad esempio, se Poste Italiane dispone di un aereo che è utilizzato per l'erogazione di altri servizi postali del servizio universale e questo aereo viene utilizzato anche per PostaTime allora il costo dell'aereo non può essere qualificato quale costo incrementale specifico PostaTime. Il discorso sarebbe diverso se Poste Italiane dovesse acquistare – per erogare PostaTime – un aereo aggiuntivo rispetto a quelli di cui già dispone, essendo quelli disponibili già saturi. Solo in quest'ultimo caso, l'acquisto dell'aereo potrebbe essere qualificato come costo incrementale specifico PostaTime. Tuttavia, essendo, come già detto, la rete di Poste Italiane insatura allora per PostaTime gli unici costi da reputarsi come incrementali specifici sono quelli sopra descritti e inclusi nello [0-0,10€] di cui sopra. In questa prospettiva, ad esempio, anche il costo dei postini utilizzati per il recapito di PostaTime non rappresentano costi incrementali specifici perché quei postini già compongono la rete postale utilizzata anche per il servizio universale e non sono risorse sature”²⁰⁶.

137. Poste Italiane ha anche precisato che “i costi operativi costituiscono in larga parte costi fissi”. Più precisamente, secondo Poste Italiane, “il fattore di maggior rilievo nella struttura dei costi di PI è il costo del personale, che incide per il [60-70%] circa del totale dei costi operativi sostenuti dalla

²⁰⁵ Cfr risposta di Poste del 1 febbraio 2011, doc. 377.

²⁰⁶ Cfr. verbale di audizione di PI del 4 maggio 2011.

*società, anche in ragione della manualità di molti processi operativi (in particolare di quelli postali) e della particolare incidenza di tale voce rispetto agli altri costi operativi. Il costo del personale non può essere agevolmente variato in funzione dei volumi e delle quantità gestite, quantomeno in un'ottica di breve-medio termine.”*²⁰⁷. A tal riguardo, ad esempio, Poste Italiane stessa afferma che *“in conseguenza della sensibile diminuzione dei volumi postali verificatasi negli ultimi anni ([omissis]...è stato previsto un alleggerimento degli obblighi di servizio pubblico...Inoltre, [omissis])”*²⁰⁸.

138. Anche nella memoria finale, Poste Italiane ha ribadito che l'analisi economica svolta nella comunicazione delle risultanze istruttorie è errata in quanto prende a fondamento i costi regolatori che, imputando anche i costi comuni ai singoli servizi, sono invece intrinsecamente diversi dai costi incrementali. I costi comuni non sarebbero, secondo Poste Italiane, imputabili ai fini del *test* di predatorietà e, in tal senso, deporrebbero diversi precedenti comunitari (ad es. Deutsche Post) e di altre autorità nazionali della concorrenza. In ogni caso, l'analisi svolta nella comunicazione delle risultanze istruttorie sarebbe erronea in quanto *“si riferisce al solo primo anno di piena operatività del servizio PostaTime, senza tener conto del calo dei costi negli anni successivi e della remuneratività complessiva dell'investimento”*²⁰⁹; al riguardo, Poste Italiane afferma che, ai fini della predatorietà, sarebbe stato necessario tenere in considerazione le stime sui volumi PostaTime, così come indicate nella documentazione acquisita in sede ispettiva presso Poste Italiane (e in particolare nei docc. 79, 88 e 89) e, in ogni caso, i ricavi PostaTime avrebbero coperto i costi dal secondo anno di operatività. Infatti, a ottobre 2001, Poste Italiane avrebbe raggiunto una soglia di [20-30mln] di invii, tale da coprire i costi incrementali stimati nella comunicazione delle risultanze istruttorie²¹⁰. Peraltro, la stima effettuata sui costi incrementali PostaTime sarebbe altresì gravemente erronea con riferimento al calcolo dell'incidenza del costo di acquisto dei palmari, in quanto tale risorsa sarebbe utilizzata anche per erogare altri servizi e solo in misura marginale servirebbe a erogare PostaTime; anche la stima dell'incidenza del costo del personale sarebbe priva di fondamento sul piano economico.

139. Poste Italiane inoltre afferma che l'offerta PostaTime non costituirebbe

²⁰⁷ Cfr risposta di Poste del 1 febbraio 2011, doc. 377.

²⁰⁸ Cfr risposta di Poste del 1 febbraio 2011, doc. 377.

²⁰⁹ Doc. 446, Memoria finale Poste Italiane, versione accessibile.

²¹⁰ Doc. 446, Memoria finale Poste Italiane.

una condotta lesiva della concorrenza in quanto attinente a un mercato nel quale Poste Italiane non detiene una posizione dominante e pertanto l'art. 102 TFUE sarebbe del tutto inapplicabile. Per altro profilo, l'analisi svolta nella comunicazione delle risultanze istruttorie sarebbe errata in quanto ha posto a confronto il servizio PostaTime (e i prezzi connessi) con il servizio Formula Certa di TNT quando sussisterebbero tra i due servizi differenze tali da non essere comparabili. Anche il confronto tra PostaTime e la posta massiva sarebbe del tutto improprio. PostaTime sarebbe pertanto stata offerta a condizioni non predatorie e secondo un'offerta *standard*, non selettivamente mirata ai clienti a rischio concorrenza.

140. Quanto alle gare bandite dal Come di Milano e da Equitalia, Poste Italiane afferma la piena liceità delle offerte formulate. In primo luogo, Poste Italiane ritiene erronea la valutazione della predatorietà dell'offerta del recapito certificato nella gara di Milano effettuata sulla base dell'analisi dei costi PostaTime, in quanto ciò rappresenterebbe una duplicazione dei costi sostenuti da Poste Italiane ²¹¹. Inoltre, l'analisi sulla predatorietà sarebbe dovuta essere effettuata, per entrambe le gare, sulla base di una valutazione integrata dei servizi offerti, su una valutazione complessiva della portata escludente dell'offerta economica nel suo complesso e sulle caratteristiche specifiche delle gare. Anche nell'analisi della predatorietà delle offerte in esame, la metodologia seguita nella comunicazione delle risultanze istruttorie sarebbe viziata per le stesse ragioni sopra sviluppate con riferimento a PostaTime, ad esempio l'erroneo richiamo alla contabilità regolatoria. In ogni caso, nell'analisi di predatorietà sarebbe erroneo il richiamo ai costi sostenuti nel 2008 per l'erogazione del servizio tramite messo, anno di presentazione delle offerte. Inoltre, per la gara del comune di Milano, Poste Italiane afferma che, in realtà, l'offerta formulata deve essere considerata di [2,40-2,50€] (in quanto oltre all'offerta del servizio di notifica sarebbe necessario aggiungere una parte dell'offerta del diverso servizio di produzione verbale), mentre per la gara Equitalia il ricavo medio da tenere in considerazione sarebbe stato pari a [3,40-3,50€] e, pertanto, per entrambe le gare i ricavi sarebbero superiori ai costi²¹².

141. In conclusione, sulle tesi difensive sviluppate da Poste Italiane, quest'ultima non avrebbe posto in essere alcuna condotta abusiva, in violazione dell'art. 102 TFUE e, quand'anche si ritenesse l'esistenza di condotte abusive, non vi sarebbero le condizioni per applicare la sanzione

²¹¹ Doc. 446, Memoria finale Poste Italiane.

²¹² Doc. 446, Memoria finale Poste Italiane.

pecuniaria. Infatti, non sarebbe riscontrabile una complessiva strategia escludente, in quanto le condotte sarebbero poste in essere in momenti diversi di tempo e sarebbero prive di collegamento. Per quanto riguarda la specifica condotta relativa al trattamento della corrispondenza, Poste Italiane invoca la copertura della normativa settoriale e Poste Italiane avrebbe fatto tutto quanto in suo potere per contenere il fenomeno. Per quanto riguarda invece le offerte predatorie PostaTime e delle gare Comune di Milano ed Equitalia il presunto effetto abusivo/escludente non era percepibile *ex ante*, le condotte contestate non avrebbero avuto effetti sul mercato e la durata dell'infrazione sarebbe comunque limitata.

142. Ferma restando l'affermata liceità delle diverse condotte, come anticipato nell'apertura della presente sezione, Poste Italiane ha confermato, in data 2 novembre 2011, la disponibilità ad attuare la proposta di impegni depositata in data 19 ottobre 2010, limitatamente agli impegni di cui ai nn. 1, 2 e 3 della Proposta di Impegni sul trattamento degli invii dei concorrenti e al n. 5 sulla comunicazione da pubblicare sul proprio sito web sull'ambito di estensione tuttora vigente di riserva. Inoltre, l'attuazione di tali impegni appena richiamati sarebbe integrata da *“alcune misure integrative riguardanti specificatamente PostaTime”* e consistenti nell'ampliamento delle *“fasce di clientela alle quali è rivolta l'offerta PostaTime, riducendo la soglia di accesso al prodotto, in termini di numero minimo di invii annui, da un milione a 100.000”* e nella disponibilità a *“rafforzare le modalità di comunicazione di tale offerta ai clienti, sia attraverso il proprio sito Internet, sia mediante l'inserimento di una sezione appositamente dedicata al PostaTime nel materiale illustrativi del servizio di posta massiva in dotazione alle forze commerciali”*; secondo Poste Italiane, tali iniziative sarebbero funzionali a *“rimuovere in maniera completa e definitiva le preoccupazioni manifestate da codesta autorità sul piano concorrenziale e contribuire fattivamente a una positiva conclusione dell'istruttoria”*²¹³. In data 1° dicembre 2011, Poste ha altresì comunicato di avere recentemente modificato la propria procedura di gestione degli invii rinvenuti nella rete postale prevedendo che *“...detti invii, possano essere ritirati dai mittenti, presso i centri di meccanizzazione postale di PI, entro 14 giorni e gratuitamente...”*; in base a questa nuova procedura la restituzione avviene al mittente e non all'operatore e il mittente può richiedere che Poste consegni al destinatario finale con costi di consegna a suo carico (consegna tramite raccomandata in contrassegno al proprio domicilio)²¹⁴.

²¹³ Doc. 458.

²¹⁴ Cfr. doc. 460, lettera di Poste Italiane, doc. 447, memoria finale di TNT e doc. 459 lettera TNT.

V. VALUTAZIONE GIURIDICA

V.1. PREMESSA

143. L'attività istruttoria evidenzia come Poste Italiane, a partire dal 2007, abbia posto in essere diverse condotte escludenti di sfruttamento abusivo della propria posizione dominante sui mercati postali e che le stesse ostacolino lo sviluppo dei servizi liberalizzati a valore aggiunto del servizio di recapito a data e ora certa e del servizio di notifica attraverso messo, anche al fine di mantenere integra la posizione dominante sui mercati postali tradizionali quali la posta massiva e il servizio di notifica attraverso il servizio postale. Tali condotte - relative al trattamento degli invii dei concorrenti, all'offerta PostaTime e alla partecipazione alle gare bandite dal comune di Milano e da Equitalia - come meglio sviluppato nel prosieguo, sono riconducibili a una strategia unitaria escludente e costituiscono una fattispecie unica e complessa in violazione dell'art. 102, TFUE.

144. Al fine di contestualizzare i comportamenti qui in esame, in via preliminare, appare necessario richiamare il processo di liberalizzazione dei servizi postali nel cui contesto si inseriscono le condotte di Poste Italiane. Come già evidenziato, l'area di riserva attribuita a Poste Italiane fino al 31 dicembre 2010 e l'ambito di estensione del servizio universale, tuttora in essere, sono molto ampie e lasciano un margine ristretto per lo sviluppo di servizi postali alternativi rispetto a quelli forniti da Poste Italiane. In tale contesto, TNT rappresenta un operatore nuovo entrante nei mercati postali italiani che, proprio con lo sviluppo del mercato, oggetto del presente procedimento, del servizio di recapito a data e ora certa, attraverso l'offerta Formula Certa, ha avviato una strategia di investimenti e sviluppo in nuovi servizi a valore aggiunto, caratterizzati da una componente tecnologica innovativa. Appare infatti significativo che TNT abbia, negli ultimi anni, ridotto il fatturato sviluppato in quanto fornitore di Poste Italiane e aumentato il fatturato derivante da servizi alternativi a quelli di Poste Italiane.

145. A ciò si deve aggiungere che lo sviluppo di dinamiche competitive effettive nei servizi postali ha richiesto e richiede lo sviluppo di servizi innovativi liberalizzati rivolti non solo a nuova domanda ma anche e necessariamente alla domanda servita con i servizi postali tradizionali offerti dall'operatore in monopolio legale. Sulla base di quanto di seguito esposto, a fronte dello sviluppo di servizi postali a valore aggiunto che costituiscono un

ampliamento dell'offerta dei servizi postali a beneficio dei consumatori, Poste Italiane ha sfruttato il proprio potere di mercato, detenuto nell'ambito della prestazione dei servizi postali tradizionali e fondato, tra l'altro dall'aver una rete integrata, per entrare nel mercato del servizio di recapito a data ora certa, di seguito descritto, ostacolandone lo sviluppo concorrenziale. Parimenti, la partecipazione alle gare del Comune di Milano e di Equitalia costituisce la reazione di Poste Italiane allo sviluppo del servizio di mercato di notifica attraverso messo. In entrambi questi ambiti, l'offerta di Poste Italiane di servizi liberalizzati non si è fondata sullo sviluppo di dinamiche competitive lecite, bensì sullo sfruttamento della posizione dominante attraverso l'uso abusivo della rete postale integrata per l'erogazione del servizio postale ed al fine di mantenere integra la posizione dominante sui mercati della posta massiva e del servizio di notifica tramite il servizio postale. Inoltre, la fattispecie abusiva qui in esame deve essere valutata alla luce del fatto che il processo di liberalizzazione in Italia è in una fase cruciale e che la prolungata riserva legale e le condotte riconducibili alla fattispecie qui contestata possono impedire il prodursi degli esiti positivi attesi dall'apertura dei mercati dei servizi postali.

146. Vale sottolineare sin da ora che la fattispecie abusiva qui accertata è pienamente coerente con i consolidati principi comunitari in materia di violazione, prima, dell'art. 86 TCE e, ora, dell'art. 102, TFUE, relativi ai casi in cui sono interessati più mercati rilevanti, contigui gli uni con gli altri, come si verifica nel settore postale, e ove è correttamente imputato lo sfruttamento abusivo della posizione dominante non solo nello stesso mercato dove tale posizione è stata addebitata ma anche in un mercato ad esso strettamente connesso. Nel caso in esame, lo sfruttamento abusivo della posizione dominante di Poste Italiane nel mercato della posta massiva è funzionale a impedire che venga intaccata tale posizione nell'offerta dei servizi postali tradizionali e, nel contempo, a entrare nei mercati liberalizzati oggetto del presente procedimento nei soli limiti strettamente necessari a sottrarre la clientela ai concorrenti, ostacolando lo sviluppo concorrenziale di tali mercati. Al riguardo, la pronuncia *Tetra Pack* della Corte di Giustizia del 14 novembre 1996, ha, in primo luogo, ribadito il principio sull'applicabilità dell'allora art. 86 TCE ai comportamenti abusivi che interessano comportamenti posti in essere in mercati dominati ma che hanno effetto su mercati non necessariamente dominati dalla stessa impresa²¹⁵. Nel caso di

²¹⁵ Cfr. oltre alla sentenza *Tetra Pack* 14 novembre 1996, C-334/94P, Racc. I-5951, anche le sentenze 6 marzo 1974, cause riunite 6/73 e 7/73, *ICI e Commercial Solvents Corporation/Commissione* (Racc. pag. 223), e 3 ottobre 1985, causa 311/84, *CBEM* (Racc. pag. 3261).

specie, tale situazione si verifica, in particolare, con riferimento alla condotta realizzata da Poste Italiane che, grazie alla posizione dominante detenuta nel mercato dei servizi di posta massiva (tra i vari del servizio universale tradizionale), ha dapprima ostacolato, grazie anche alla propria rete integrata, lo sviluppo concorrenziale del mercato liberalizzato dei servizi di posta a data e ora certa con politiche a danno dell'immagine del concorrente e di cattura dei clienti da questi acquisiti; successivamente, una volta entrata nel mercato liberalizzato adottato strategie di prezzi predatori. Ciò è anche avvenuto in occasione delle gare del Comune di Milano e di Equitalia. Ed infatti, la stessa sentenza *Tetra Pack*, avente proprio ad oggetto un'ipotesi di prezzi predatori, afferma anche il principio comunitario, ribadito peraltro nella successiva giurisprudenza, in base al quale, in casi particolari, che qui si ritengono pienamente sussistenti stante la stretta contiguità dei mercati interessati, sono imputabili all'operatore dominante condotte abusive poste in essere in mercati non dominati con effetti pregiudizievoli sugli stessi e strettamente contigui a quelli dove è ravvisata la dominanza²¹⁶.

V.2. I MERCATI RILEVANTI E LA POSIZIONE DOMINANTE DI POSTE ITALIANE

V.2.1. I MERCATI RELATIVI AL SERVIZIO UNIVERSALE

147. Come già osservato, nel presente procedimento rilevano, in primo luogo, i mercati relativi ai servizi postali oggetto del servizio universale tuttora in essere, i mercati relativi ai servizi in riserva legale sino al 31 dicembre 2010 e quelli la cui riserva legale è ancora vigente; in questo ambito, viene in particolare rilievo il mercato della posta massiva. Nei mercati connessi al servizio universale e, in particolare, nel mercato della posta massiva, come sarà sviluppato nel prosieguo, Poste Italiane detiene una posizione dominante, fondata, tra l'altro, sulla rete postale integrata.

148. Nell'ambito degli invii che rientrano nel servizio universale, si ricorda che Poste Italiane ha gestito per ciascun anno 2008 e 2009 più di 3mld. di invii e, nel 2010, circa [2,5-3] mld. di invii e la tabella sottostante fornisce un dato di sintesi della presenza di Poste Italiane e dei principali concorrenti sull'insieme dei servizi postali con riferimento all'anno precedente all'avvio del presente procedimento. Dalla stessa emerge come Poste Italiane sia, di

²¹⁶ Sentenza *Tetra Pack* citata e sentenza T-128/98 del 12 dicembre 2000, *Aeroporto di Parigi*.

gran lunga, il più importante operatore nel settore postale, considerato nel suo complesso.

Tabella 20 Posizione di PI e dei concorrenti sull'insieme dei servizi postali 2008 in %

	Servizi Postali
Poste Italiane	93,7
TNT Post	3,2
Sailpost/Citipost	0,8
Defendini	0,6
Uniposta	0,5
Mail Express	0,2
Romana recapiti	0,1
Altri (circa 190)	0,9

Fonte: doc. 74 , Poste Italiane Piano di Sviluppo 2010-2012

149. Inoltre, le tabelle che seguono sintetizzano la posizione di Poste Italiane quale fornitore del servizio universale negli anni 2007-2010, sia in termini di volumi di pezzi che di ricavi. Nell'ambito dei servizi in questione quello più rilevante, sia in termini di volumi che di ricavi, è quello della posta massiva che, singolarmente, rappresenta circa il 50% in termini di volumi e il 30% in termini di ricavi dei servizi in questione (v. *infra* e i bilanci pubblici). Nella tabella sottostante sono anche riportati i dati quantitativi degli invii di Poste Italiane relativi alla notifica – a mezzo posta - degli atti giudiziari e delle procedure della PA che, come già rilevato, costituiscono servizi ancora oggi in monopolio legale in capo a Poste Italiane. Dalle tabelle sottostanti emerge come Poste Italiane, in qualità di erogatore del servizio universale e grazie all'area di riserva vigente sino al 31 dicembre 2010 ha postalizzato, nel triennio 2007-2009, per ciascun anno, oltre 3Mld. di invii e, nel 2010, circa [2,5-3Mld.] di invii postali.

Tabella 21 Poste Italiane- invii postali Servizio Universale - n. pezzi

Invio Postale	2007	2008	2009	2010
Prioritaria	1.501.605.000	1.386.768.000	1.225.295.000	1.118.398.000
Posta massiva	[1.500.000.000-2.000.000.000]	[1.500.000.000-2.000.000.000]	[1.500.000.000-2.000.000.000]	[1.000.000.000-1.500.000.000]
Raccomandate	250.442.000	251.176.000	253.564.000	245.196.000
Assicurate/atti giudiziari	40.005.000	36.797.000	33.928.000	33.006.000
Totale pz.	[3.000.000.000-3.500.000.000]	[3.000.000.000-3.500.000.000]	[3.000.000.000-3.500.000.000]	[2.500.000.000-3.000.000.000]

Fonte: Bilanci 2008-2010 e doc. 377

Tabella 22 Poste Italiane- invii postali Servizio Universale ricavi (€)

Invio Postale	2007	2008	2009	2010
<i>Prioritaria</i>	[1.100.000.000-1.150.000.000]	[1.050.000.000-1.100.000.000]	[900.000.000-950.000.000]	[850.000.000-900.000.000]
<i>Posta massiva</i>	[900.000.000-950.000.000]	[900.000.000-950.000.000]	[800.000.000-850.000.000]	[800.000.000-850.000.000]
<i>Raccomandate</i>	[900.000.000-950.000.000]	[900.000.000-950.000.000]	[1.000.000.000-1.050.000.000]	[1.000.000.000-1.050.000.000]
<i>Assicurate/atti giudiziari e PA</i>	215.000.000	203.000.000	193.000.000	189.000.000
Totale Ricavi	[3.000.000.000-3.500.000.000]	[3.000.000.000-3.500.000.000]	[2.500.000.000-3.000.000.000]	[2.500.000.000-3.000.000.000]

Fonte: Bilanci 2008-2010, doc. 377 e doc. 452.

150. In particolare, rileva, nell'ambito del servizio universale sopra richiamato, il mercato della **posta massiva**, avente dimensione geografica nazionale. Il servizio di posta massiva, rientrando nel servizio universale, riguarda la corrispondenza commerciale e ha assorbito il precedente servizio di recapito della posta elettronica ibrida. Come già rilevato, il mercato della posta massiva, in ragione delle peculiari caratteristiche della domanda e del servizio offerto nonché della regolamentazione specifica che lo disciplina (il DM 12 maggio 2006) costituisce un mercato distinto rispetto agli altri servizi postali tradizionali del servizio universale. Dalla tabella sottostante emerge come Poste Italiane abbia postalizzato negli anni 2008, 2009 e 2010, rispettivamente, circa [1,5-2] mld. di invii, [1,5-2] mld. di invii e [1-1,5] mld. di invii. Di questi invii, circa il [95-100%] ricadono nella riserva legale in vigore sino al 31 dicembre 2010, in quanto di peso inferiore ai 50gr. e, pertanto, la posizione di operatori alternativi è del tutto marginale.

Tabella 23 Poste Italiane - Volumi e ricavi recapito posta massiva*

Poste It.	2007	2008	2009	2010
Volumi pz. 0-50gr.	[1.500.000.000-2.000.000.000]	[1.500.000.000-2.000.000.000]	[1.500.000.000-2.000.000.000]	[1.000.000.000-1.500.000.000]
Volumi pz totali	[1.500.000.000-2.000.000.000]	[1.500.000.000-2.000.000.000]	[1.500.000.000-2.000.000.000]	[1.000.000.000-1.500.000.000]
Ricavi invii 0-50gr.	[850.000.000-900.000.000]	[850.000.000-900.000.000]	[850.000.000-900.000.000]	[750.000.000-800.000.000]
Ricavi Totali €	[850.000.000-900.000.000]	[900.000.000-950.000.000]	[800.000.000-850.000.000]	[800.000.000-850.000.000]

* Si evidenzia che le differenze tra i dati quantitativi sulla posta massiva contenuti nella presente tabella rispetto a quelli contenuti nella precedente derivano dal diverso momento in cui Poste Italiane ha fornito i dati nel corso del procedimento.

Fonte: Dati PI doc. 377

151. Infine, nell'ambito del servizio universale, rileva altresì il servizio di notifica attraverso il servizio postale degli atti giudiziari e degli atti della PA. La riserva legale sulla notifica degli atti giudiziari non è venuta meno il 31 dicembre 2010 ed è tuttora in essere; parimenti, è ancora in essere, e quindi non è venuta meno neanche con il recepimento della terza direttiva postale, la riserva legale in favore di Poste Italiane sulla notifica - a mezzo posta - delle contravvenzioni al Codice della Strada. Nei mercati relativi a questi servizi Poste Italiane ha postalizzato più di 30 milioni di invii per ciascun anno del triennio 2008-2010.

V.2.2. LA POSIZIONE DOMINANTE DI POSTE ITALIANE

152. Nei mercati sopra richiamati relativi al servizio universale, Poste Italiane opera e opererà in qualità di fornitore del servizio universale per i prossimi 15 anni, beneficia ancora di un area di riserva legale in ordine alla notifica degli atti giudiziari e delle contravvenzioni al Codice della Strada e la prevalenza degli invii postali sono stati oggetto della riserva legale in vigore fino al 31 dicembre 2010. Inoltre, Poste Italiane è un'impresa pubblica in crescita economica negli ultimi anni anche in virtù di un'ampia diversificazione dei servizi offerti, postali e finanziari (ivi incluso Bancoposta), tutti comunque connessi all'uso della rete postale utilizzata per l'erogazione del servizio universale. Poste Italiane è infatti l'unico operatore che può disporre sul territorio nazionale di una rete distributiva di circa 14.000 Uffici Postali, oltre una vasta struttura logistica articolata sul territorio (ad esempio, i centri di meccanizzazione postale). Poste Italiane è presente su tutto il territorio nazionale con una rete distributiva capillare ed è verticalmente integrato, operando in tutta la gamma di servizi postali a monte (stampa e imbustamento), postali tradizionali e postali liberalizzati e a valore aggiunto.

153. Al riguardo, occorre sottolineare che Poste Italiane è presente nell'erogazione di tutti i servizi postali liberalizzati, attraverso un gruppo verticalmente integrato. In questo contesto, i mercati postali relativi ai servizi liberalizzati si caratterizzano per la presenza di piccoli operatori, frammentati e di natura spesso locale, quindi con una capacità competitiva limitata rispetto a Poste Italiane. Inoltre, caratteristica ricorrente è che gli operatori concorrenti di Poste Italiane sono, nel contempo, anche *partner commerciali* della stessa, dovendosi avvalere dei servizi postali da questa prestatati; in alcuni casi, la stessa sopravvivenza economica dell'operatore

postale dipende dal rapporto economico con Poste Italiane nel senso che sono anche fornitori di servizi a Poste Italiane²¹⁷. Inoltre, il quadro regolamentare e alcune caratteristiche “industriali” del settore accrescono le barriere all’entrata di operatori concorrenti a Poste Italiane, anche nei mercati relativi ai servizi liberalizzati. A titolo esemplificativo, si evidenzia che lo sviluppo di reti postali alternative richiede investimenti elevati, non è ancora pienamente attiva un’ autorità di regolazione indipendente, i servizi di Poste Italiane sono in larga misura esenti dall’applicazione dell’IVA²¹⁸.

154. Alla luce di tutto quanto precede e dei consolidati precedenti comunitari, si ritiene che Poste Italiane detenga una posizione dominante nei mercati postali relativi al servizio universale; in particolare, detiene una posizione dominante nel mercato nazionale della posta massiva, avente dimensione nazionale e che riguarda la corrispondenza commerciale in grande quantità ed ha assorbito il precedente mercato della posta elettronica ibrida²¹⁹. Come più volte ribadito dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, la posizione dominante è una situazione di potere economico grazie alla quale l’impresa che la detiene è in grado di ostacolare il persistere di una concorrenza effettiva sul mercato in questione e di agire in maniera significativamente indipendente rispetto ai suoi concorrenti, ai suoi clienti e, in ultima analisi, ai consumatori; il concetto di indipendenza è correlato al grado di pressione concorrenziale esercitata sull’impresa in questione. L’esistenza di una posizione dominante significa che tali pressioni concorrenziali non sono sufficientemente efficaci e che l’impresa in questione gode pertanto di un considerevole potere di mercato durante un certo periodo²²⁰. In conclusione, l’analisi delle condotte abusive deve essere

²¹⁷ Al riguardo, si vedano sia i precedenti provv. n. 15310 del 29 marzo 2006, A365 *Posta Elettronica Ibrida*, in Boll. n. 13/06, sia il provv. n. 18069 del 27 febbraio 2008, A388, *Poste Italiane/Concessionari locali*, in Boll. n. 8/08 si veda anche il procedimento in corso A438 *Poste It./Selecta*.

²¹⁸ Su tutti questi temi si veda la recente segnalazione del 15 gennaio 2011, AS786 - *RECEPIMENTO DIRETTIVA COMUNITARIA SUI SERVIZI POSTALI 2008/6/CE*.

²¹⁹ Secondo un consolidato orientamento comunitario, un’impresa che gode di un monopolio legale su un particolare mercato può essere considerata in posizione dominante su tale mercato, ai sensi dell’art. 82 del Trattato CE (ora art. 102TFUE), cfr. sentenza della Corte di Giustizia CE, Causa C-320/91, *Corbeau* del 19 maggio 1993 (par. 9); sentenza C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA* del 10 dicembre 1991 (punto 14); sentenza causa C-18/88, *RTT* del 13 dicembre 1991 (punto 17 della motivazione); sentenza causa C-41/90 *Hoefner* del 23 aprile 1991 (punto 28); sentenza causa C-260/89, *ERT* del 18 giugno 1991 (punto 31). Sulla posizione dominante di Poste Italiane nei mercati postali nazionali si vedano anche i precedenti nazionali A388, *Poste Italiane Concessionari Servizi Postali* e A365, *Posta Elettronica Ibrida*. Cfr. anche la *Comunicazione della Commissione europea sull’applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali*, in GUCE n. C 039 del 6 febbraio 1998.

²²⁰ Cfr. causa 27/76, *United Brands Company e United Brands Continentaal/Commissione*, Racc. 1978, pag. 207, punto 65; causa 85/76, *Hoffmann-La Roche/Commissione*, Racc. 1979, pag. 461, punto 38; cfr. anche la *Comunicazione della Commissione europea contenenti le linee guida per l’applicazione dell’art. 82 TCE*, già citate, punto 10.

effettuata tenuto conto che Poste Italiane è stato l'operatore in monopolio legale (fino al 31 dicembre 2011), e in parte lo è ancora, e, pertanto, dominante per tutti i mercati relativi ai servizi in riserva e attivo con una rete integrata e non separata (vale a dire l'insieme della rete postale composta da personale e infrastrutture logistiche) utilizzata indistintamente per tutti i servizi postali, ivi inclusi quelli a valore aggiunto liberalizzati nel seguito descritti.

V.2.3 I MERCATI OGGETTO DELLE CONDOTTE ABUSIVE: IL SERVIZIO DI RECAPITO A DATA E ORA CERTA E DI NOTIFICA ATTRAVERSO MESSO

155. Nel presente procedimento le condotte abusive contestate ostacolano lo sviluppo dei mercati liberalizzati e a valore aggiunto, il mercato di recapito a data e ora certa e il servizio di notifica attraverso messo di cui alle gare del Comune di Milano e di Equitalia, e sono funzionali a mantenere integra la posizione dominante sui mercati sopra richiamati.

156. Il mercato del servizio di recapito a data e ora certa, servizio a valore aggiunto fondato su un'applicazione tecnologica innovativa, ha dimensione nazionale ed è contiguo al mercato della posta massiva dove Poste Italiane è dominante. Si noti che la presenza di profili simili tra i due servizi (posta massiva e posta a data/ora certa) non porta a ritenerli sostituti ma strettamente contigui come mercati e ciò trova conferma nel fatto che se una parte di domanda servita ad Poste Italiane con la massiva si è rivolta al servizio liberalizzato (ragione della condotta di ingresso nel seguito descritta da parte di PI), vi è anche l'evidenza che spesso i clienti che si avvalgono del servizio di recapito a data e ora certa continuano anche a servirsi della posta massiva. Tale contiguità è anche avvalorata proprio dalla documentazione ampiamente richiamata in fatto nella quale Poste Italiane ha analizzato lo spostamento della domanda da un servizio all'altro (spec. doc. 66, 88 e 89). Si noti tuttavia che, pur avendo il servizio erogato dei profili comparabili a quello del servizio liberalizzato di data ed ora certa, tali due servizi non sono pienamente sostituibili e quindi non riconducibili ad un unico mercato rilevante. Ciò in quanto il servizio liberalizzato di recapito a data e ora certa presenta peculiarità tecniche e soddisfa, nell'ambito della corrispondenza commerciale, una particolare esigenza di certificazione del recapito; è pertanto un servizio che, per quanto in grado di soddisfare le esigenze degli invii commerciali in grandi quantità, ha caratteristiche specifiche normative,

tecniche ed economiche che determinano la sua qualificazione come servizio a valore aggiunto escluso dalla posta massiva e oggetto di liberalizzazione. Il mercato del servizio della posta massiva, dove Poste Italiane è dominante, come sopra argomentato, vale circa 5-6 volte il mercato liberalizzato del recapito a data e ora certa.

157. Il mercato del servizio di recapito a data e ora certa è stato sviluppato da TNT che ha effettuato negli anni, secondo criteri di razionalità ed efficienza, investimenti volti a sviluppare una rete postale alternativa a quella di Poste Italiane. TNT non è, a tutto oggi, in grado di offrire i servizi postali su tutto il territorio nazionale e, laddove non è direttamente presente, deve avvalersi anche dei servizi postali della stessa Poste Italiane. Si noti che anche TNT, per lungo tempo, ha sviluppato la maggiore parte della propria attività quale concessionaria di Poste Italiane ed è solo con lo sviluppo dell'innovativo mercato del recapito a data e ora certa che essa ha potuto creare un'attività indipendente da Poste Italiane. Come emerge dalla tabella sottostante, nel mercato del servizio di recapito a data e ora certa, TNT è il primo operatore entrante con il servizio TNT Formula Certa e, negli anni 2008-2010, la crescita di TNT è stata significativa arrivando, nell'ultimo anno, a gestire circa [250-300mln.] di invii. A partire dall'estate 2009, anche Poste Italiane è attiva in questo mercato con il servizio PostaTime, e nei primi 6 mesi di attività, ha guadagnato circa il [1-5%] del mercato e, nel successivo anno, ha quasi triplicato la propria presenza in termini di volumi e ha raggiunto una quota di mercato pari circa al [5-10%], con l'acquisizione di clienti di grande rilievo, proprio in conseguenza delle condotte abusive nel seguito approfondite²²¹.

²²¹ Cfr. anche doc. 267, verbale audizione Poste Italiane del 15 gennaio 2010.

Tabella 24 Mercato recapito a data e ora certa

Mercato servizio recapito a data e ora certa – Volumi di pezzi				
	2007	2008	2009	2010
Poste It.	Non attiva	Non attiva	[1-10mln]	[10-20mln]
TNT	[10-50mln]	[100-150mln]	[150-200mln]	[250-300mln]
Totale			[200-250mln]	[250-300mln]
<i>QdM Poste It.</i>	Non attiva	Non attiva	[1-5%]	[5-10%]
<i>QdM TNT</i>	100%	100%	[95-100%]	[90-95%]
Totale	100%	100%	100%	100%
Mercato servizio recapito a data e ora certa – Ricavi (€)				
	2007	2008	2009	2010
Poste It.	Non attiva	Non attiva	[1-10mln]	[1-10mln]
TNT	[5-15mln]	[40-50 mln]	[70-80 mln]	[90-100 mln]
Totale			[70-80mln]	[100-110mln]
<i>QdM Poste It.</i>	Non attiva	Non attiva	[1-5%]	[1-5%]
<i>QdM TNT</i>	100%	100%	[95-100%]	[95-100%]
Totale	100%	100%	100%	100%

158. Nel presente procedimento rilevano, infine, i due mercati coincidenti con le due gare del Comune di Milano e di Equitalia, aggiudicate entrambe a Poste Italiane (per la gara Equitalia l'aggiudicazione riguarda 3 lotti su 4). Tale definizione dei mercati rilevanti trova fondamento nella tipologia di domanda servita e nelle peculiari modalità con la quale la stessa viene soddisfatta attraverso l'espletamento di gare pubbliche²²².

V.3. LE CONDOTTE ABUSIVE DI POSTE ITALIANE

V.3.1. L'UNITARIETÀ DELLE CONDOTTE

159. Sulla base delle evidenze acquisite e descritte nelle sezioni precedenti, come sarà meglio approfondito nel prosieguo, si ritiene che Poste Italiane abbia posto in essere uno sfruttamento abusivo della propria posizione dominante escludente dei concorrenti e, in particolare, TNT, consistenti nelle condotte, da esaminare nella loro unitarietà, relative a:

- i) la corrispondenza dei concorrenti rinvenuta nella propria rete postale;
- ii) l'offerta selettiva e predatoria del servizio di recapito a data e ora certa PostaTime e
- iii) la partecipazione di PI, con offerte predatorie, alle gare del Comune di Milano e di Equitalia.

160. Al riguardo vale osservare che tali condotte sono riconducibili ad una

²²² Cfr. provv. n. 10831 del 13 giugno 2002, I463 - *Pellegrini/Consip*, in Boll. n. 24/02,.

stessa strategia abusiva nell'uso della rete postale, fondata sull'offrire i servizi liberalizzati (recapito a data e ora certa e servizio attraverso messo) a prezzi predatori senza imputare alcun costo connesso alla rete postale già usata per il servizio universale. Inoltre, la finalità escludente è sempre diretta verso il principale concorrente di Poste Italiane vale a dire TNT; ed infatti, la maggior parte degli invii rinvenuti nella rete postale sono quelli di TNT, i clienti PostaTime sono clienti di TNT o comunque clienti che avevano trattative in corso con TNT ed è sempre quest'ultima società il principale concorrente in gara.

161. Tra queste condotte esistono altresì significativi elementi fattuali di continuità temporale e connessione funzionale, qui brevemente sintetizzati. In primo luogo, vale considerare che le diverse condotte sono tutte poste in essere dallo stesso soggetto (Poste Italiane), in una fase sia anteriore e preparatoria al futuro ingresso nel mercato liberalizzato da parte di Poste Italiane stessa, sia successiva una volta realizzata l'entrata. Inoltre, si evidenzia che nel 2007, attraverso il fenomeno degli invii dei concorrenti nella rete postale, vale a dire la prima condotta abusiva richiamata, Poste Italiane percepisce lo sviluppo dell'offerta dei concorrenti del recapito a data e ora certa. Gli atti del procedimento evidenziano come le modalità di gestione degli invii dei concorrenti attuate da Poste Italiane siano state funzionali a gettare discredito sull'attività dei concorrenti e ad ostacolarne l'offerta nel mercato liberalizzato del servizio di recapito a data e ora certa. In questo mercato, che è l'oggetto della seconda condotta sopra richiamata, Poste Italiane ha, prima, nel corso del 2008, messo a punto il proprio servizio di recapito a data e ora certa PostaTime, poi, dal 2009, ha offerto lo stesso alla clientela *business* con modalità predatorie, proprio a quei clienti-mittenti dei concorrenti oggetto della procedura di restituzione di cui sopra. Appaiono, quindi, evidenti elementi di forte connessione tra la prima e la seconda condotta sopra richiamata, vale a dire le modalità con le quali Poste Italiane ha gestito la corrispondenza dei concorrenti e la successiva entrata della stessa Poste Italiane nel mercato del servizio a recapito a data e ora certa con l'offerta predatoria PostaTime.

162. Inoltre il servizio di recapito a data e ora certa di Poste Italiane è stato utilizzato nell'ambito della terza condotta abusiva qui in esame. Infatti, la gara del Comune di Milano, alla quale Poste Italiane ha partecipato nel settembre 2008, ha ad oggetto anche il servizio di recapito certificato. Non è irrilevante a questo riguardo notare la contestualità temporale tra la definizione del prodotto PostaTime e la partecipazione alla gara citata (anno

2008). La gara bandita dal Comune di Milano ha altresì ad oggetto il servizio di notifica attraverso messo del tutto analogo al servizio oggetto anche della gara Equitalia. Le due gare qui in esame sono state bandite nello stesso periodo di tempo e la partecipazione di Poste Italiane ad entrambe presenta uno scarto temporale minimo (l'offerta di Poste alla gara del Comune di Milano è del settembre 2008 mentre quella alla gara Equitalia è del successivo dicembre 2008).

163. A quanto appena esposto deve altresì aggiungersi che tutte le condotte qui in esame hanno come fattore unificante l'uso strumentale della rete postale utilizzata per l'erogazione del servizio universale, da parte dell'operatore dominante che la detiene (Poste Italiane), con modalità escludenti dei concorrenti dai mercati liberalizzati. Tale rete postale è infatti lo strumento utilizzato da Poste Italiane per gestire la restituzione della corrispondenza dei concorrenti e per offrire con modalità predatorie i servizi liberalizzati di recapito a data e ora certa e di notifica attraverso messo. L'unitarietà della fattispecie va altresì apprezzata considerando una specifica caratteristica del settore postale ove sussiste una forte contiguità tra i mercati relativi all'area di riserva di Poste Italiane (in vigore sino al 31 dicembre 2010), al servizio universale e ai servizi liberalizzati; in particolare, rileva richiamare la forte contiguità, da un lato, tra il servizio di posta massiva e il servizio di recapito a data e ora certa e, dall'altro, tra il servizio di notifica attraverso servizio postale e quello attraverso messo. In conclusione, le diverse condotte riflettono una strategia unitaria di sfruttamento abusivo della posizione dominante, finalizzata a garantirne il mantenimento attraverso condotte escludenti i concorrenti e di ostacolo allo sviluppo concorrenziale dei servizi liberalizzati del recapito a data e ora certa destinati ai privati e alla PA (gara di Milano) e del servizio di notifica tramite messo (gara Milano e gara Equitalia). Pertanto, alla luce dei parametri indicati dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, le tre condotte qui in esame sono riconducibili ad un'unica e complessa violazione *ex art. 102 TFUE* (ex art. 82 TCE) per abuso di posizione dominante di Poste Italiane²²³.

V.3.1a. Il trattamento della corrispondenza dei concorrenti

164. Come evidenziato dagli elementi in fatto Poste Italiane, prima dell'ingresso nel mercato liberalizzato, ha sfruttato la propria posizione

²²³ Cfr., tra gli altri, il caso Microsoft decisione della Commissione europea del 21 aprile 2004, COMP37.792 e cfr. A365 cit..

dominante (e la rete integrata su cui la stessa si fonda), al fine di ostacolare i concorrenti, in particolare contattando i loro clienti - rispetto ai quali era stata intercettata la corrispondenza – e non l'operatore stesso, svolgendo attività di monitoraggio e reportistica su tali clienti e screditandone così l'attività e chiedendo un prezzo, che incorpora servizi non resi, molto più alto rispetto a quanto domandato per la restituzione ai clienti di Poste Italiane stessa. Nel seguito si evidenzia come l'abusività della condotta di Poste Italiane sul trattamento della corrispondenza dei concorrenti è confermata da numerosi elementi.

165. In primo luogo, vale sottolineare come, diversamente da quanto sostenuto da Poste Italiane, le modalità definite e applicate da Poste, sin dal febbraio 2007, in apposite Circolari interne, non rappresentano la necessaria applicazione della normativa vigente e, in particolare, tali condotte non trovano giustificazione né nella normativa di settore che attribuisce la proprietà della corrispondenza al mittente né nelle Condizioni Generali di Espletamento del Servizio Universale (ora contenute DM 1 ottobre 2008). Tale decreto ministeriale ha come presupposto sostanziale la presenza di un solo fornitore di servizi postali, venendo a regolare il rapporto tra Poste Italiane e gli stessi destinatari del servizio universale, definendo, in questo specifico contesto, le modalità di restituzione degli invii. Per contro, il fenomeno che qui viene in rilievo è di tutt'altra natura, attenendo al rapporto tra Poste Italiane e gli operatori postali concorrenti; con la sua condotta, PI ha interferito nel rapporto contrattuale in essere tra il mittente e l'operatore postale scelto per la prestazione di servizi postali liberalizzati che non rientrano nel servizio universale.

166. Infatti, come la stessa Poste Italiane ha rilevato nei documenti agli atti del procedimento, il fenomeno degli invii dei concorrenti immessi nella rete postale costituiva, all'epoca dell'origine dei fatti, un fenomeno nuovo e come tale non regolato dal legislatore²²⁴. In questo quadro, Poste Italiane avrebbe potuto porre in essere diverse e adeguate soluzioni al fenomeno. Inoltre, il DM 1 ottobre 2008, più volte citato, non fissa l'importo dovuto a Poste Italiane per la restituzione della corrispondenza e disciplina le condizioni di espletamento del servizio universale, servizio che qui non viene in rilievo trattandosi di invii affidati ad operatori alternativi per la fornitura di servizio a valore aggiunto quale il recapito a data e ora certa. A ciò si aggiunga che gli atti nei quali Poste Italiane afferma come la restituzione al mittente sia stata imposta dall'Autorità di Regolamentazione

²²⁴ Cfr. memoria finale Poste Italiane, allegato 2.

riguardano dei casi accertati di violazione della riserva postale, evento che non si verifica con riferimento alla corrispondenza oggetto delle condotte qui in esame. Ed infatti, anche negli *audit* interni, Poste Italiane non è in grado di fornire spiegazioni sulle cause di immissioni degli invii postali e le eventuali responsabilità degli operatori non vengono in rilievo; addirittura, in diversi casi tale immissione è imputabile alla stessa Poste Italiane. Contrariamente a quanto affermato da Poste Italiane, la restituzione all'operatore sarebbe stata sempre possibile tenuto conto che lo stesso è quasi sempre identificabile, come dimostrato dalla reportistica sul fenomeno degli invii dei concorrenti dove la maggiore parte dei concorrenti sono identificati a fianco di ciascun invio rinvenuto ed attualmente l'identificabilità è persino imposta dalla normativa vigente (DM 26 ottobre 2009). Infine, la stessa documentazione in atti dimostra come la condotta di Poste qui in esame non è resa necessaria dalla normativa vigente tanto è che, in taluni sporadici casi, Poste Italiane ha applicato una procedura diversa da quella definita con le già citate circolari interne, restituendo la corrispondenza all'operatore e, recentemente, senza richiedere alcun corrispettivo al mittente²²⁵. Ciò ulteriormente conferma che Poste aveva e ha tuttora un ampio spazio di autonomia commerciale nel definire le condizioni di restituzione che non sono imposte dalla normativa vigente.

167. Motivata l'infondatezza delle tesi difensive di Poste Italiane, si rileva che per la restituzione della corrispondenza, Poste Italiane ha richiesto al mittente per ciascun invio l'applicazione della tariffa massima prevista per la posta prioritaria (0,60€ per gli invii di peso inferiore ai 20gr.) che corrisponde ai costi sostenuti da Poste Italiane per l'espletamento di tutte le fasi postali dalla raccolta alla consegna al destinatario finale entro un solo giorno dalla presa in carico dell'invio (accettazione, lavorazione, trasporto e recapito al destinatario finale). Si noti che Poste per invii di peso superiore ai 20gr. richiede corrispettivi maggiori di 0,60€. Al riguardo, la documentazione in atti acquisita presso le sedi di Poste Italiane, nonché le stesse circolari interne di Poste Italiane in materia, evidenziano come la corrispondenza da restituire al mittente non sia trattata al pari della corrispondenza ordinaria, non sia soggetta alla lavorazione tipica delle diverse fasi postali e, men che meno, agli stringenti obblighi temporali di consegna previsti per la corrispondenza ordinaria.

168. Oltre a non riflettere in alcun modo l'attività postale svolta, il

²²⁵ Cfr. doc. 286 e doc. 447, Memoria finale TNT, dove è allegata una comunicazione inviata da Poste Italiane del 16 ottobre 2011.

corrispettivo di 0,60€ appare del tutto incongruo se si considera che Poste Italiane chiede alla propria clientela un prezzo che è circa la metà di quello qui previsto per l'espletamento dell'attività di restituzione degli invii PostaTime non consegnati (i c.d. resi). Peraltro, Poste Italiane chiede, sempre alla propria clientela business che è la stessa di quella interessata al fenomeno della restituzione, un corrispettivo che è sempre circa la metà di quello qui richiesto per lo svolgimento dell'intero servizio di recapito posta massiva (almeno nelle aree AM e CP) e PostaTime.

169. L'abusività della condotta qui in esame è altresì confermata dalla circostanza che tutta la procedura definita da Poste Italiane per la restituzione della corrispondenza, ivi incluso il corrispettivo richiesto e il contatto con il mittente (senza alcun coinvolgimento dell'operatore affidatario di quegli invii), si concretizza in una serie di attività (di monitoraggio, reportistica, di uso della rete del servizio universale) volte al recupero della clientela dei concorrenti, precedentemente servita con il servizio di posta massiva. Tale attività è anche funzionale alla successiva offerta predatoria PostaTime. Infatti i principali clienti PostaTime sono stati tutti oggetto della procedura qui in esame. In quest'ambito rileva infatti notare che la procedura di restituzione prevede una illegittima condivisione, tra le strutture di Poste Italiane e quelle commerciali, delle informazioni sulla clientela dei concorrenti che è costantemente monitorata proprio attraverso la reportistica sul fenomeno degli invii presenti nella rete postale²²⁶.

170. A quanto esposto, si deve aggiungere che l'evidenza in atti dimostra come Poste Italiane, in alcuni casi, abbia posto in essere un'attività intenzionale di intercettazione della corrispondenza; in ogni caso, la documentazione attesta anche che Poste Italiane fosse consapevole di situazioni in cui l'immissione degli invii dei concorrenti nella rete postale fosse dovuta a fatto imputabile ai portalettere di Poste Italiane e negli *audit* interni si evidenzia la difficoltà a ricostruire le origini del fenomeno. Ai fini del presente procedimento, rileva che Poste Italiane, a fronte di un fenomeno in alcuni casi addirittura imputabile a se stessa, abbia sistematicamente applicato le modalità di restituzione della corrispondenza qui in esame, coinvolgendo sempre il mittente e gettando discredito sull'attività dei concorrenti.

171. Alla luce di quanto precede, le modalità con le quali Poste Italiane ha gestito la restituzione della corrispondenza dei concorrenti rinvenuta nella

²²⁶ Cfr. provv. n. 19249 dell'11 dicembre 2008, A375, *Sfruttamento di informazioni commerciali privilegiate*, in Boll. n. 47/08 e A365 - *Poste Elettronica Ibrida* cit..

propria rete postale configura, in coerenza con i precedenti comunitari e nazionali, una pratica abusiva di sfruttamento della propria posizione dominante derivante da un uso distorsivo della rete postale usata per l'erogazione del servizio universale, in quanto escludente dei concorrenti nell'offerta dei servizi liberalizzati e con l'imposizione di condizioni economiche ingiustificatamente gravose ai consumatori (vale a dire i mittenti); il corrispettivo richiesto infatti è “*privo di ogni ragionevole rapporto con il valore economico della prestazione fornita*” e integra, pertanto, una condotta abusiva²²⁷. La condotta qui in esame è riconducibile ad una più ampia strategia unitaria di ostacolo allo sviluppo del mercato del servizio di recapito a data e ora certa nel cui ambito si inserisce anche l'offerta selettiva e predatoria PostaTime e delle gare del Comune di Milano e di Equitalia.

V.3.1b. L'offerta selettiva e predatoria di PostaTime

172. Numerose evidenze documentali hanno dimostrato come il prodotto PostaTime sia stato ideato al fine precipuo di ostacolare l'acquisizione di nuova clientela da parte di TNT e a porre in essere, una volta entrata nel mercato liberalizzato, azioni di recupero su quella già acquisita dal concorrente. Il prodotto PostaTime infatti è stato selettivamente offerto alla clientela a rischio concorrenza. Queste modalità di offerta costituiscono il contesto entro il quale si inseriscono i prezzi PostaTime che, come emergerà dal prosieguo, sono inferiori ai costi sostenuti da Poste Italiane per erogare tale servizio. L'offerta PostaTime, per le modalità con le quali è avvenuta e i prezzi applicati, costituisce, pertanto, uno sfruttamento abusivo della posizione dominante di Poste Italiane sui mercati tradizionali escludente dei concorrenti nel mercato del servizio di recapito a data e ora certa e di ostacolo allo sviluppo di questo mercato.

i) L'offerta PostaTime alla sola clientela a rischio concorrenza

173. In primo luogo, Poste Italiane ha ampliato il progetto del Postino Telematico, adeguando la rete postale usata per l'erogazione del servizio universale - per consentire l'implementazione della caratteristica tecnica del *track and trace* necessaria all'erogazione del nuovo servizio PostaTime.

²²⁷ Corte di giustizia del 14 febbraio 1978, C-27/76, United Brands/Commissione e cfr. sentenza del 13 novembre 1975, C-26/75, General Motors/Commissione, Racc. 1976, pag. 367, nonché il provv. n. 10763 del 23 maggio 2002, A299 - *International Mail Express*, in Boll. n. 21/02.

L'offerta di questo servizio innovativo e a valore aggiunto è stata, inoltre, circoscritta ad una nicchia di clienti, ostacolando lo sviluppo del mercato del servizio di recapito a data e ora certa. A questi fini vale, in primo luogo, richiamare il limite della soglia quantitativa di 1 milione di pezzi. Tale soglia quantitativa è stata imposta da Poste Italiane non in ragione di giustificazioni economiche, bensì per evitare la cannibalizzazione del servizio meno evoluto della posta massiva, salvo poi a fronte di clienti di TNT di cui era importante il recupero – come [omissis] - disattendere il rispetto della soglia minima attraverso lo strumento della sperimentazione contrattuale. Inoltre, anche i contratti PostaTime stabiliscono i prezzi indipendentemente dai volumi annui dei clienti, ad ulteriore conferma che tale soglia è priva di giustificazione economica.

174. La stessa opzione strategica di offrire PostaTime, rispetto ad altre esaminate, e la stessa metodologia di Poste Italiane sul *pricing* del servizio incentrata su un'offerta mirata sulle specifiche caratteristiche del cliente, ivi inclusa la circostanza che quest'ultimo sia anche cliente di un concorrente, appare funzionale a offrire PostaTime con modalità selettive, disattendendo i principi di non discriminatorietà fra i clienti e dei costi evitati e ponendo in essere una strategia escludente dei concorrenti. A ulteriore conferma si evidenzia che PostaTime non è stata commercializzata attraverso i normali canali (ad esempio, il sito *internet*) e Poste Italiane circoscrive significativamente il ruolo degli intermediari/consolidatori, precludendo a questi ultimi l'offerta PostaTime e riservandosi una scelta discrezionale sui singoli clienti al quale offrire PostaTime.

175. Quanto poi ai contratti PostaTime effettivamente stipulati, questi costituiscono ulteriore attuazione della strategia escludente qui in esame e ciò, come verrà nel prosieguo indicato, per l'applicazione di prezzi predatori. Inoltre, i clienti contrattualizzati sono tutti clienti a rischio concorrenza o già clienti TNT e sono stati anche oggetto delle condotte precedentemente richiamate sul trattamento della corrispondenza. Peraltro, tali contratti, in diversi casi, contengono un prezzo medio calcolato su un *mix* di volumi che può non coincidere con il mix effettivo e tale meccanismo, essendo per lo più applicato ai clienti già di TNT, appare funzionale ad applicare un prezzo medio inferiore all'offerta concorrente. Tale meccanismo inoltre può ingenerare crediti/debiti tra Poste Italiane e il cliente finale incentivando la prosecuzione del contratto oltre la durata annuale e avere quindi, nel tempo, un possibile effetto legante.

ii) Il costo regolatorio e il costo incrementale di lungo periodo

176. La valutazione sulla predatorietà dell'offerta PostaTime impone di focalizzare l'analisi sui costi sostenuti da Poste Italiane. In linea con la consolidata prassi comunitaria e nazionale, viene qui di seguito valutata la predatorietà dei prezzi PostaTime anche alla stregua del *test* del costo incrementale di lungo periodo.

177. A questi fini, nel procedimento in esame appare necessario considerare la specificità del settore postale, in quanto caratterizzato da una regolazione in materia di separazione contabile, volta a distinguere i costi sostenuti per l'erogazione dei servizi in riserva e/o oggetto del servizio universale e quelli sostenuti per l'erogazione dei servizi liberalizzati. La contabilità regolatoria, che è annualmente certificata, è alla base del calcolo per l'erogazione del contributo pubblico all'onere del servizio universale ed è la più affidabile delle fonti disponibili sui costi sostenuti da Poste Italiane per l'erogazione di ciascun servizio postale. Inoltre, la contabilità regolatoria, essendo definita sulla base del criterio dell'*Activity Based Costing*, costituisce un indicatore dei costi specificatamente sostenuti da Poste Italiane per l'erogazione di ciascun servizio e vale a garantire che non siano attribuiti a quel servizio i costi connessi all'erogazione di altri servizi. Ciò acquisisce particolare importanza nel caso in esame, nel quale Poste Italiane fornisce una vasta gamma di servizi, sfruttando economie di gamma e scopo connesse all'uso della rete postale.

178. A quanto esposto, è necessario aggiungere che la contabilità regolatoria costituisce il parametro di riferimento per la definizione delle tariffe massime applicate ai servizi rientranti negli obblighi del servizio universale. In particolare, tale contabilità costituisce la base per l'offerta nei mercati postali dei servizi quali la posta massiva e la notifica degli atti della PA a mezzo servizio postale. Non utilizzare il parametro di riferimento per la valutazione ai fini *antitrust* delle offerte dei servizi liberalizzati potrebbe agevolare proprio le condotte qui in rilievo nelle quali i servizi meno evoluti e offerti alla generalità della clientela hanno prezzi più alti di quelli per i servizi a valore aggiunto e riservati a specifiche categorie di clienti. Ciò in un contesto in cui il servizio PostaTime è erogato utilizzando la stessa rete postale utilizzata per il servizio di posta massiva e la contabilità regolatoria è finalizzata proprio ad assicurare quella essenziale trasparenza nella imputazione dei costi alla luce anche dei contributi di cui gode l'operatore.

179. Come già rilevato in precedenza, Poste Italiane ha, invece, sostenuto

che la contabilità regolatoria non fornisce elementi di costo utili ai fini dell'applicazione della normativa *antitrust* in quanto tali costi sono stimati a consuntivo (e quindi *ex post*), riguardano, tra gli altri, i costi di risorse utilizzate anche per l'erogazione di altri servizi (i c.d. costi comuni) e assorbono il grado di insaturazione della rete connessa all'espletamento del servizio universale. Le motivazioni sopra sviluppate sulla contabilità regolatoria inducono a respingere questa tesi e sono coerenti con la giurisprudenza sul punto²²⁸. Inoltre, le affermazioni di Poste Italiane sono prive di un adeguato supporto probatorio, ciò anche considerando i seguenti profili. In primo luogo, PostaTime è offerto nelle sole aree metropolitane e nei capoluoghi di provincia, vale a dire nelle aree geografiche densamente popolate - pertanto realisticamente sature - e non invece nelle aree extraurbane. In secondo luogo, laddove le aree non siano sature, Poste Italiane non ha fornito evidenze sul fatto che ciò derivi dagli obblighi del servizio universale e che non sia comunque possibile riorganizzare la rete.

180. Priva di pregio è la tesi, sostenuta da Poste Italiane anche nella memoria difensiva, in base alla quale la insaturazione della rete postale costituisce un “*fatto notorio*” e come tale non incomberebbe su Poste Italiane alcun onere probatorio in tal senso. Al contrario di quanto sostenuto da Poste, è proprio nelle aree a maggiore densità di popolazione, come appunto le aree metropolitane e i capoluoghi di provincia, che generalmente si dovrebbe riscontrare l'assenza delle problematiche tipiche connesse all'impossibilità di raggiungere livelli di efficienza nella prestazione dei servizi postali, come invece tipicamente accade per le aree territoriali più isolate.

181. Parimenti, è da rigettare la tesi di Poste Italiane in base alla quale i costi comuni, in quanto riguardanti beni utilizzati anche per la prestazione di altri servizi postali (ad es. il personale), sarebbero da escludere dalla stima del test di predatorietà. I costi comuni, come emerge anche dai precedenti comunitari, non sono in quanto tali da escludere dal computo del costo incrementale di lungo periodo ma, al contrario, vanno considerati al pari degli altri costi e secondo la metodologia appropriata, così come nel prosieguo verrà descritta, e ciò è tanto più vero proprio nel settore postale data la rilevanza di tale tipologia di costo in questa industria²²⁹. Inoltre, la

²²⁸ Cfr. sentenza del Consiglio di Stato n. 1271/2006 relativa al caso provv. n. 13752 del 16 novembre 2001, A351 *Comportamenti abusivi di Telecom Italia*, in Boll. n. 47/04.

²²⁹ Al riguardo anche la *Comunicazione della Commissione europea sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali*, in GUCE n. C 039 del 06 febbraio 1998. Cfr. anche la più recente *Comunicazione della Commissione europea Linee guida sull'applicazione dell'art. 82 TCE del 9 febbraio 2009, C(2009) 864 definitivo*: “*Nelle situazioni in cui i costi comuni sono significativi, è possibile che debbano essere presi in considerazione per*

tesi di Poste Italiane sulla circostanza che i costi comuni non devono essere computati in quanto sarebbero costi comunque sostenuti da Poste Italiane in ragione degli obblighi vigenti relativi al servizio universale, se accolta porterebbe alla conseguenza paradossale che tanto più elevato è il grado di insaturazione della rete postale e tanto più l'operatore è in grado, imputando costi pressoché nulli, di offrire i servizi liberalizzati a prezzi via via inferiori a scapito dei concorrenti. Inoltre, il servizio universale, al quale Poste Italiane imputa la causa dell'insaturazione della rete è, come noto, già sussidiato dai fondi pubblici e, pertanto, l'impostazione di Poste Italiane determinerebbe, ove accolta, sussidi incrociati illeciti da un punto di vista *antitrust*.

182. A quanto rilevato, deve aggiungersi che accogliere l'impostazione di Poste Italiane, in base alla quale l'analisi della predatorietà delle offerte dovrebbe prescindere dai costi dichiarati ai fini della contabilità regolatoria, significherebbe avallare la pratica di Poste Italiane di offrire i prodotti non esposti a pressioni competitive a tariffe più alte (quelle della posta massiva che sono tariffe massime orientate ai costi e stabilite in sede regolatoria) e invece i prodotti pienamente liberalizzati solo a una nicchia di clienti *business* e a prezzi più bassi (PostaTime i cui prezzi ricadono nella piena disponibilità di PI, non essendo i prezzi dei servizi al di fuori del servizio universale fissati in sede regolatoria).

183. Poste Italiane ha altresì argomentato che l'analisi della predatorietà doveva essere effettuata, anziché sui volumi effettivamente erogati in un arco temporale ristretto (dall'inizio dell'offerta PostaTime nel 2009 e per tutto l'anno 2010), considerando le stime *ex ante* sui volumi e ricavi attesi, stime effettuate dalla stessa Poste Italiane e contenute in alcuni documenti rinvenuti presso le proprie sedi (v. *supra* nella parte in fatto i riferimenti ai docc. 88, 89 e 79). Anche tale argomentazione di Poste Italiane è priva di fondamento anche per ulteriori ragioni rispetto a quanto già prospettato sulla contabilità regolatoria. Le stime di Poste Italiane sui volumi attesi PostaTime appaiono inattendibili se si considera che le stesse sono molto diverse le une dalle altre, essendo state ridotte significativamente nel tempo anche per più del 50%. Tali stime, inoltre, sono espressione della strategia di Poste di offrire PostaTime nei soli limiti necessari a conservare la clientela a rischio concorrenza e non a sviluppare il mercato. Esse, infatti, includono una parte

la valutazione della capacità di precludere il mercato a concorrenti altrettanto efficienti", punto 26. Sul punto rileva anche richiamare i casi della Commissione europea *Deutsche Post*, decisione del 20 marzo 2001, COMP/35.141, *Wanadoo Interactive*, decisione del 16 luglio 2003, COMP/38.233 e *Wanadoo Espana vs. Telefonica*, decisione del 4 luglio 2007, COMP./38.784.

di clienti che Poste Italiane risulta già servire con i servizi di posta massiva e una parte di nuova domanda che Poste Italiane intendeva raggiungere con il nuovo servizio; pertanto tali stime appaiono non utilizzabili sommando la clientela della posta massiva solo a rischio di pressione competitiva con la clientela nuova e sulla quale esercitare le strategie predatorie di offerta PostaTime. Quanto all'arco temporale considerato, è necessario rilevare come la predatorietà è una pratica abusiva che tendenzialmente poggia su un arco temporale ristretto ed è proprio nella fase iniziale della sua attuazione che può determinare effetti pregiudizievoli allo sviluppo di dinamiche competitive, come si è verificato nel caso di specie. In altri termini, l'impostazione suggerita da Poste Italiane non è economicamente corretta perché è proprio nella fase di ingresso nel mercato, dal quale un operatore intende escludere il concorrente, che rileva l'analisi della condotta predatoria. L'arco temporale di una condotta predatoria è inoltre, nella sua natura, limitato nel tempo, dovendo coprire le perdite prodotte con un aumento dei prezzi quindi con la copertura delle stesse con nuovi ricavi.

184. Alla luce di quanto precede, l'analisi della predatorietà delle offerte poggia sull'indicazione dei costi di cui alla contabilità regolatoria e in coerenza con il *test* del costo incrementale. La stessa Commissione Europea, nel caso Deutsche Post, ha svolto una analisi dei costi incrementali che devono essere coperti da un operatore postale che offre un prodotto addizionale in una area non riservata aperta alla concorrenza.

185. Si evidenzia che ai fini di tali analisi non appaiono attendibili le stime offerte da PI sui costi incrementali specifici. Infatti, come descritto nell'esame della documentazione in atti, Poste Italiane ha sostenuto che il costo incrementale di fornire il servizio PostaTime coincide sostanzialmente con i costi esterni da essa sostenuti e non comprenda, neanche in parte, i *“costi interni, anche se direttamente imputabili per la quota parte del servizio PostaTime (come da contabilità regolatoria), in quanto comunque sostenuti da Poste Italiane (fatta eccezione per i costi connessi alla piattaforma tecnologica)”*²³⁰.

186. La posizione di Poste Italiane non appare condivisibile in quanto la

²³⁰ Verbale audizione Poste Italiane del 4 maggio 2011, doc. 401. In particolare, secondo Poste Italiane i costi incrementali medi unitari per l'erogazione del servizio Posta Time ammontano complessivamente a [0-0,10]€e sono connessi unicamente alle seguenti voci:

- i costi dell'eventuale stampa/imbustamento ed il trasporto solo qualora vengano svolti da soggetti esterni, per un valore di circa [0-0,10] €

- i costi connessi alla piattaforma tecnologica i quali fanno riferimento all'“*acquisto dei palmari attribuito pro quota al recapito con PostaTime*”, nonché “*le componenti hardware e software*” per un valore di circa [0-0,10]€

condotta da esaminare richiede la valutazione di tutti i costi che Poste Italiane sostiene per l'erogazione del servizio PostaTime e che sarebbero evitabili se non fosse fornito, il che implica il considerare ovviamente sia i costi esterni, sia i costi direttamente attribuibili (specifici), sia i costi comuni attribuibili a tale servizio e, pro-quota, eliminabili. Devono infatti essere presi in considerazione tutti i costi che sono incrementali rispetto alla fornitura del servizio PostaTime, a maggior ragione trattandosi di una industria a rete come quella postale. E' altresì necessario, diversamente da quanto effettuato da Poste Italiane, che nel calcolo dei costi incrementali non si escludano quelle componenti dovute a inefficienze/insaturazione dell'operatore che altrimenti comporterebbero proprio su un mercato in concorrenza il trasferimento di problematiche connesse al mercato in monopolio. E' stata, infatti, la stessa Poste Italiane a rilevare l'esistenza di parti di rete non utilizzate ed è in base a tale assunto, estremamente favorevole a Poste Italiane pur non avendo quest'ultima assolto alcun onere probatorio in tal senso, che l'analisi sulla imputazione dei costi è stata condotta. Si noti che, la tesi alternativa suggerita da TNT, sarebbe stata ancor più penalizzante per Poste Italiane, partendo dall'assunto che tutti i costi sarebbero imputabili essendo le aree metropolitane e i capoluoghi di provincia tutte sature.

187. Chiarito il contesto dell'analisi del presente caso, in base alla teoria economica ed alla prassi comunitaria, i costi incrementali di lungo periodo di un determinato prodotto sono la differenza tra i costi totali sostenuti dall'impresa producendo tutti i propri prodotti, incluso il determinato prodotto in esame, ed i costi totali dell'impresa quando la produzione del determinato prodotto in esame è posta uguale a zero, mantenendo la produzione degli altri prodotti costante. Questi costi includono non solo i costi direttamente attribuiti al prodotto oggetto di analisi ma anche l'incremento ai costi comuni che è imputabile a questa attività. La circostanza che un costo sia comune a più attività non implica necessariamente che il costo incrementale di lungo periodo dell'attività in questione sia nullo per ogni prodotto considerato singolarmente. Al riguardo occorre valutare se il costo comune sarebbe stato sostenuto, integralmente o parzialmente, se l'impresa avesse deciso di non offrire il prodotto in esame²³¹. In altri termini, nella misura in cui i costi comuni, anche in parte, sono evitabili, vanno inclusi ai fini della determinazione del costo incrementale di lungo periodo.

²³¹ Cfr. ad esempio, la decisione della Commissione Europea del 4 luglio 2007 COMP/38.784 *Wanadoo Espana vs Telefonica*.

188. Alla luce della modalità di calcolo dei costi incrementali sopra richiamata, nel caso in esame occorre partire dai costi regolatori specifici che la stessa Poste Italiane ha riportato per il servizio PostaTime. Tali costi sono riportati (anni 2009-2010) per le quattro fasi operative tipiche.

Rispetto a tali costi deve quindi essere esaminata la loro natura al fine di individuare quelli che sono, come minimo, da ritenere incrementali, ovvero:

- costi specifici esterni direttamente attribuiti, come tali evitabili in quanto (come rilevato da Poste Italiane) svolti da terzi per stampa/imbustamento e trasporto (pari a [0-0,10€]);
- costi specifici evitabili in quanto corrispondenti, diversamente dalla tesi di Poste Italiane, a quella parte di costo del personale, al costo per i palmari e ai costi operativi diversi da tali voci attribuibili solo a PostaTime ed eliminabili nel caso di mancata fornitura di tale servizio.

Tabella 25 Costi PostaTime-contabilità regolatoria

Costi	2009	2010
Accettazione	[0-0,10]	[0-0,10]
Lavorazione interna	[0-0,10]	[0-0,10]
Recapito	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]
Trasporto	[0-0,10]	[0-0,10]
Totale costo operativo	[0,20-0,30]	[0,30-0,40]

Fonte: dati PI docc. 377 e 417.

189. Nel dettaglio, si sono quindi considerati nei costi incrementali le voci di seguito indicate:

a) *i costi per i palmari*

190. Relativamente ai palmari non appare condivisibile la modalità di calcolo della relativa quota da imputare ai costi incrementali così come definita da Poste Italiane laddove afferma che “*i costi relativi ai terminali utilizzati dai portalettere per il riscontro del recapito sono stati considerati solo pro quota in quanto il terminale è utilizzato anche per la fornitura di altri servizi (quali le raccomandate)*”,²³².

Innanzitutto, Poste ha calcolato le quote di ammortamento “*tenuto conto delle porzioni d’anno collegate all’effettiva data di entrata in esercizio delle apparecchiature*” quantificando “*quote di ammortamento degli esercizi 2009 e 2010, rispettivamente, in circa [omissis]*”. Poste quindi ha attribuito tali ammortamenti “*a tutti quei servizi, in rapporto ai rispettivi volumi gestiti,*

²³² Cfr. risposta di Poste del 01 febbraio 2010, doc. 377, versione accessibile.

che utilizzano tali apparecchiature (PostaTime e descritte, relativamente alle zone, progressivamente più estese, che man mano vengono implementate), incidendo per circa [0-0,10€] sui costi unitari del 2009 e del 2010²³³.

191. Come ampiamente descritto in fatto, tale investimento è stato realizzato specificatamente per svolgere il servizio PostaTime e va, pertanto, per la quota di [omissis] palmari incrementali rispetto al progetto originario, integralmente incluso nel costo incrementale di lungo periodo di PostaTime. Appare, pertanto, corretto attribuire ad ogni esercizio una quota di ammortamento di pari importo basata sul valore dell'intero progetto riparametrato su [omissis] palmari incrementali rispetto al totale di [omissis].

192. Infatti, in assenza di PostaTime, tale investimento, nella sua parte incrementale, non sarebbe stato sostenuto e ciò in maniera del tutto indipendente dal fatto che, poi, gli stessi palmari sono stati utilizzati per svolgere anche altri servizi. Si è trattata di una scelta non necessaria, quindi evitabile, dal momento che questi ultimi erano servizi già erogati senza tale investimento.

Contrariamente a quanto sostenuto da Poste Italiane, i costi incrementali medi annui dei palmari vanno, quindi, calcolati considerando l'investimento per i soli [omissis] palmari ammortizzato su un arco temporale di [omissis] anni; tale ammontare deve essere successivamente imputato al volume di PostaTime realizzato nell'anno. Ciò porta ad individuare un costo incrementale medio per i palmari pari a [0,10-0,20€] nel 2010.

Si osservi che tale valore, tenendo conto dei volumi del 2009, sarebbe di gran lunga superiore, sino a [0,40-0,50] €. Tuttavia, ai fini della presente analisi, si è tenuto conto del volume del realizzato nel 2010, primo anno intero di fornitura del servizio sul mercato, con ciò sotto stimando i costi incrementali che sarebbero imputabili al 2009. Non appare invece utilizzabile il dato fornito da Poste Italiane nella sola memoria finale e privo di qualsiasi supporto probatorio circa i volumi erogati sino all'ottobre 2011 e pari a circa [20-30Mln. €].

b) costi per il personale

193. Relativamente al personale, che pesa per il [80-90]% mediamente su tutte le fasi operative del servizio PostaTime (cfr. *supra* tabella 11), si deve partire dalla considerazione che, dai dati forniti dalla stessa Poste Italiane, la rete è utilizzata al [60-70%] per l'erogazione dei vari servizi postali. Come

²³³ Cfr. risposta di Poste del 23 maggio 2011, doc. 417.

sopra già esplicitato, l'analisi è stata quindi svolta accogliendo parzialmente la tesi di Poste Italiane sulla presenza di parti di rete usata in modo non efficiente/non satura.

Pertanto, il [30-40%] della rete, dalle stesse stime della parte, rientra tra i costi evitabili in quanto non utilizzati nemmeno come comuni per l'erogazione di più servizi. Tra l'altro, in tale percentuale rientra anche l'insaturazione della rete che, derivando da strategie della stessa Poste Italiane e inefficienza, non può essere utilizzata per operare con un vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti.

Si aggiunga sul punto che le stesse evidenze documentali mostrano come Poste Italiane possa riorganizzare la propria capacità produttiva riducendola a fronte della minore domanda sui servizi postali diversi da quelli liberalizzati. Pertanto, almeno il [10-15%] di tali costi potrebbero essere evitati – a fronte della percentuale di riduzione di domanda nel periodo 2008-2010 - e non rientrano come costi comuni non evitabili essendo possibile per Poste Italiane ristrutturare la rete in funzione dell'evoluzione della domanda anche per la parte relativa al servizio universale.

194. In estrema sintesi, diversamente da Poste Italiane, che imputa costi del personale nulli, deve ritenersi costo incrementale di lungo periodo almeno il [40-50%] (somma del [omissis] di rete non necessaria in quanto non utilizzata per erogare i servizi postali e [omissis] per costi evitabili da riorganizzazioni dovute a riduzione di domanda dei servizi universali). Si specifica, come prima chiarito, che si sono utilizzate le percentuali di non utilizzo dalla rete fornite dalla stessa Poste Italiane e quindi si sono attribuiti come incrementali solo una quota dei costi del personale (il [40-50%]), ciò sebbene nelle aree AM e CP si sarebbe potuto seguire l'approccio, opposto ed estremo, di ritenere tutti i costi come incrementali specifici essendo spesso zone a rete satura (come rilevato anche da TNT). Dalla documentazione della stessa Poste Italiane, parte della rete risulta infatti già satura, proprio nelle AM e CP; il che non consentirebbe l'utilizzazione di tali risorse per PostaTime e ciò comporterebbe l'attribuzione di nuovi costi incrementali specifici. La quota attribuita va quindi a vantaggio di Poste Italiane ipotizzando l'esistenza di una rete non satura; ciò sebbene esistano elementi che avrebbero potuto portare, con un diverso ragionamento economico, ad attribuire l'intero ammontare dei costi del personale.

195. Al riguardo si osserva, infatti, come la stessa Poste Italiane abbia nel corso del procedimento fornito evidenza della possibilità di variare il proprio personale a fronte di evoluzioni della domanda. Poste ha, tra l'altro,

sostenuto che esso possa essere variato, almeno nel lungo termine, laddove ha precisato che *“il personale non può essere agevolmente variato in funzione dei volumi e delle quantità gestite, quantomeno in un’ottica di breve-medio termine”*²³⁴. In particolare, nella propria risposta del 1° febbraio 2011, Poste ha affermato di aver fatto uscire dal perimetro dei servizi postali, anche con esplicito riferimento al servizio universale, unità del proprio personale a fronte *“della diminuzione dei volumi postali verificatasi negli anni ([omissis])”*. In particolare, nel luglio 2010 ha posto in essere *“[omissis]”*²³⁵.

Nel documento interno intitolato *“Opzioni strategiche sui prodotti di corrispondenza”*, datato 19 ottobre 2009, veniva già prevista una riduzione di organico che avrebbe consentito una maggiore efficienza nel perimetro dei prodotti postali. Viene, infatti, riportato che *“il Piano strategico 2008-2010 prevede un complessivo efficientamento dei processi produttivi ricadenti nel perimetro dei prodotti postali che, attraverso una riduzione dell’organico di circa [omissis] unità a regime, consentirà un risparmio di costi prossimo ai [omissis] di euro all’anno”*²³⁶.

Da ciò emerge come Poste Italiane adatti progressivamente la propria capacità produttiva all’evoluzione della domanda. Nello stesso documento sopra citato viene anche aggiunto che *“...la struttura [di Poste Italiane] a tendere si presenterà significativamente efficientata rispetto all’attuale, riducendo fortemente gli spazi per ulteriori tagli. Qualora si intendesse comunque intensificare gli sforzi di efficientamento, tali interventi potrebbero essere portati a termine solo attraverso tagli che implicherebbero: 1) un drastico ridimensionamento della qualità del servizio (ad. es. riducendo la frequenza di consegna della corrispondenza) e/o 2) l’impossibilità concreta di accompagnare e sostenere una significativa crescita dei volumi” (sottolineatura aggiunta)²³⁷.*

196. In conclusione, il costo del personale sostenuto per l’offerta del servizio PostaTime ed individuato nella contabilità regolatoria attraverso il sistema ABC, appare almeno in parte evitabile in un’ottica di lungo periodo.

c) *Altri costi operativi*

197. Si aggiunga, infine, che rimane una quota di costo operativo, compreso

²³⁴ Doc. 377, versione accessibile.

²³⁵ Doc. 377, cfr. anche i bilanci di PI.

²³⁶ Cfr. doc. 66 già citato, pg. 21.

²³⁷ Cfr. doc. 66, pg. 21.

nella contabilità regolatoria e residuale rispetto alle voci sopra descritte, relativo ad altre risorse della rete postale utilizzate per il servizio PostaTime e sulle quali Poste Italiane non ha fornito, nel corso del procedimento, il relativo dettaglio. Tali risorse possono, almeno, in parte avere natura incrementale trattandosi anche di spese, quali il carburante o il noleggio di macchinari vari, evitabili nel lungo periodo in assenza della fornitura del servizio PostaTime.

d) *Il costo incrementale di lungo periodo*

198. In conclusione, la tabella sottostante include una stima del costo incrementale di lungo periodo di PostaTime nel 2009 e nel 2010. Si evidenzia che i costi sotto indicati riflettono coerentemente i costi PostaTime derivanti dalla contabilità regolatoria richiamati nella tabella precedente:

Tabella 26 Costo incrementale PostaTime (€)

Costo incrementale LRIC	2009	2010
Costi direttamente attribuiti	[0-0,10]	[0-0,10]
Palmaresi	[0,10-0,20]	[0,10-0,20]
Personale	[0,10-0,20]	[0,10-0,20]
Altri costi operativi	[0-0,10]	[0-0,10]
Costo incrementale	[0,30-0,40]	[0,30-0,40]

iii) *Conclusione sulla selettività e predatorietà dell'offerta PostaTime*

199. In sintesi, il prodotto PostaTime è stato configurato e offerto allo scopo di escludere i concorrenti dal mercato a valore aggiunto di recapito a data e ora certa, ostacolando lo sviluppo di questo mercato e al fine di mantenere integra la posizione dominante di Poste Italiane nel mercato della posta massiva. Tale offerta è stata infatti circoscritta alla sola clientela a rischio concorrenza e applicando indebiti limiti quantitativi. Inoltre, i prezzi offerti sono inferiori al costo medio incrementale di lungo periodo. Infatti, considerando che Poste stessa ha affermato di aver realizzato per PostaTime “un ricavo medio pari a [€0,20-0,30] (nel 2010 ndr), in crescita rispetto all'anno precedente ([€0,20-0,30])”²³⁸, il prezzo praticato dalla stessa appare attestarsi sotto il proprio costo incrementale di lungo periodo sia nel 2009 sia nel 2010, rispettivamente pari a [0,30-0,40€] e [0,30-0,40€]. Si evidenzia come le stime qui effettuate sul costo incrementale PostaTime siano del tutto

²³⁸ Cfr. risposta di PI del 01marzo 2011, doc. 383.

prudenziali e favorevoli a Poste Italiane, in quanto il costo del personale utilizzato per l'erogazione di PostaTime è stato solo parzialmente considerato ed è stato preso il quantitativo dei volumi PostaTime più elevato tra quelli forniti da Poste Italiane (vale a dire quello per l'anno 2010)²³⁹.

200. Più nel dettaglio, la tabella sottostante svolge un confronto tra i costi sostenuti da PI per l'erogazione di PostaTime e i prezzi PostaTime sopra richiamati nel 2009 e nel 2010. In particolare, sono stati confrontati i costi incrementali con i prezzi medi specifici applicati da PI ad ogni cliente, nonché con il prezzo medio calcolato su tutte le offerte Posta Time. Al riguardo, emerge che:

- per gli anni 2009 e 2010, il costo incrementale di lungo periodo (rispettivamente pari a [0,30-0,40€] e [0,30-0,40€]) è superiore al prezzo medio applicato da PI a tutti i propri clienti PostaTime pari, nel 2009 e nel 2010, rispettivamente a [0,20-0,30€] e [0,20-0,30€]. Pertanto, sull'insieme dell'offerta Posta Time, il costo incrementale di lungo periodo risulta superiore al prezzo medio applicato da PI in entrambi gli anni oggetto di analisi;

- per gli stessi anni, svolgendo l'analisi sui prezzi offerti ai singoli clienti, il costo incrementale di lungo periodo è superiore al prezzo medio applicato nel 2009 a due clienti di PI ([omissis] e [omissis]) e nel 2010 a cinque clienti di PI ([omissis]); si noti che la predatorietà valutata sui singoli clienti riguarda sia i clienti ai quali PI ha nel contratto richiamato la griglia prezzi PostaTime sia i clienti ai quali PI ha nel contratto individuato un *mix* di volumi²⁴⁰.

Tabella 27 Confronto prezzi/costi PostaTime (€)

	2009	2010
Costo incrementale LRIC (2010)		[0,30-0,40]
Prezzo medio [omissis]	[0,30-0,40]	[0,20-0,30€]
Prezzo medio [omissis]		[0,20-0,30]
Costo incrementale LRIC (2009)	[0,20-0,30]	
Prezzo medio PostaTime (calcolato su tutte le offerte alla clientela)	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]
Prezzo medio [omissis]		[0,20-0,30]
Prezzo medio [omissis]	[0,20-0,30]	[0,20-0,30]
Prezzo medio [omissis]		[0,20-0,30]
Prezzo medio [omissis]	[0,20-0,30]	

²³⁹ Si evidenzia, tra l'altro e come già rilevato sopra, che l'analisi economica potrebbe anche condurre costi incrementali ragionevolmente più elevati, come emerge dal parere economico prodotto da TNT, imputano tutti i costi (in particolare quelli del personale) tra quelli incrementali, cfr. il parere economico del Prof. Prosperetti.

²⁴⁰ Cfr. i contratti e le offerte PostaTime (doc. 262, doc. 286 e doc. 417).

201. A quanto esposto, si deve aggiungere che la predatorietà dell'offerta PostaTime emerge anche dal confronto tra PostaTime e la posta massiva. La griglia prezzi PostaTime nonché i prezzi poi effettivamente applicati sono significativamente inferiori se confrontati con i prezzi della posta massiva (ad esempio, prezzo PostaTime per AM di 0,20gr. è pari a [0,20-0,30] € a fronte di 0,28 € per la posta massiva). La documentazione in atti ha infatti evidenziato come, a fronte di costi evitati sostanzialmente equivalenti connessi alla attività di pre-lavorazione della corrispondenza, i prezzi PostaTime sono significativamente inferiori a quelli della posta massiva, pur richiedendo attività aggiuntive (il *track and trace*). Tale ultima comparazione evidenzia come la strategia predatoria da parte di Poste Italiane sia anche connessa alla circostanza che tale operatore formula offerte aggressive sottocosto per i servizi liberalizzati godendo di tariffe più elevate in quelli oggetto di riserva (posta massiva almeno sino al 31 dicembre 2010 e servizio universale).

202. In conclusione, la condotta attuata da Poste Italiane in ordine all'offerta PostaTime, sia in ragione dell'insieme degli elementi sulle modalità con le quali è stata rivolta ai clienti a rischio concorrenza, sia in ragione dei prezzi predatori offerti, costituisce un abuso della propria posizione dominante nei mercati postali tradizionali escludente dei concorrenti e di ostacolo allo sviluppo del mercato del servizio a valore aggiunto di recapito a data e ora certa, abuso riconducibile ad una violazione unica e complessa da considerarsi unitamente alle altre condotte qui esaminate. Tale condotta di PI è escludente dei concorrenti e di ostacolo allo sviluppo del mercato liberalizzato a data e ora certa e comporta altresì il mantenimento della posizione dominante nel mercato della posta massiva. La stessa ha già prodotto effetto in quanto Poste Italiane, unitamente alla condotta relativa agli invii dei concorrenti, ha gettato discredito sull'offerta dei concorrenti e ha conquistato il 5-10% tra i clienti più importanti di TNT.

V.3.1c. Le gare di Milano e di Equitalia: la predatorietà dell'offerta

203. Alla luce delle evidenze documentali e delle analisi dei costi svolte, anche la partecipazione di Poste Italiane alle gare del Comune di Milano e della gara di Equitalia costituisce, da parte di Poste Italiane, un abuso di posizione dominante escludente dei concorrenti dai mercati coincidenti con tali gare e riconducibile ad una strategia unitaria di ostacolo allo sviluppo dell'offerta dei servizi a valore aggiunto di recapito a data e ora certa e di

notifica tramite messo al fine di evitare che clienti che tradizionalmente si rivolgono a Poste potessero invece decidere di usufruire di questi servizi. Come già rilevato, infatti, la condotta abusiva qui in esame è costituita da offerte predatorie nelle citate gare, offerte ancora una volta rese possibili dall'uso abusivo della rete postale universale, senza imputazione dei costi connessi a quest'ultima (ad esempio, il personale), esattamente nei medesimi termini sopra analizzati con riferimento a PostaTime. L'incongruenza di tale metodologia di imputazione dei costi è altresì evidenziata dal fatto che Poste Italiane ha formulato entrambe le offerte di gara dichiarando che l'espletamento dei relativi servizi postali (e in particolare il servizio di notifica attraverso messo) viene effettuato attraverso risorse umane e materiali dedicate a queste specifiche attività. Inoltre, la gara del Comune di Milano ha ad oggetto proprio il servizio di recapito a data e ora certa già ampiamente richiamato. La finalità delle offerte di PI è pertanto di ostacolare lo sviluppo di operatori concorrenti, in particolare TNT, così da assicurare il mantenimento della posizione dominante precedentemente descritta.

204. In via preliminare è opportuno effettuare un'osservazione di ordine metodologico. L'analisi di predatorietà di seguito esposta, diversamente da quanto rilevato da Poste Italiane, non include una duplicazione dei costi di acquisto dei c.d. palmarini, così come computati per l'analisi PostaTime. Ciò in quanto l'analisi ivi svolta, alla quale si rinvia, ha incluso nel calcolo del costo PostaTime solo i palmari acquistati in aggiunta al progetto ordinario e in ragione della decisione strategica di offrire PostaTime. L'analisi precedentemente svolta, quindi, non ha computato proprio i palmari di cui Poste Italiane aveva sin dall'inizio deciso l'acquisto per l'erogazione di servizi diversi da PostaTime quali la notifica attraverso messo. Inoltre, in linea con il precedente A351, *Comportamenti abusivi di Telecom Italia*²⁴¹, anche l'analisi di seguito svolta è effettuata considerando separatamente i servizi oggetto di gara. Ciò in ragione della configurazione del bando di gara in termini di separazione in lotti e in servizi alternativi tra loro (ad esempio per la gara Equitalia), l'eterogeneità dei servizi messi a bando (dal servizio di notifica dei verbali delle multe al recapito delle comunicazioni di pubblica utilità) e considerando i criteri di attribuzione della gara in base al quale l'offerta del servizio di notifica atti è preponderante rispetto agli altri.

205. Prendendo le mosse dalla gara di Milano, si rileva che tale gara ha avuto ad oggetto anche il servizio di recapito a data e ora certa e Poste Italiane si è aggiudicata la gara con il servizio PostaTime, con un'offerta pari

²⁴¹ Provv. A351, cit..

[0,20-0,30€]. Tale offerta, alla luce delle analisi precedentemente svolte sui costi regolatori e incrementali, è ampiamente inferiore ai suddetti costi compresi tra [0,30-0,40€] e [0,30-0,40€], definiti nei paragrafi precedenti. L'offerta di [0,20-0,30€] è, inoltre, inferiore agli stessi costi operativi medi indicati da Poste Italiane e depurati degli obblighi del servizio universale (cfr. Tabella 10). La predatorietà di tale offerta si evince anche dal confronto con il prezzo PostaTime per gli invii di primo porto pari a [0,20-0,30€] e con quello della massiva pari a 0,28€

206. Sia la gara di Milano che la gara Equitalia sollevano poi criticità concorrenziali con riferimento alle offerte per il servizio di notifica ([2-2,10€] per la gara di Milano e [2,10-2,20€], gara Equitalia, Lotto 1). Al riguardo, si evidenzia che Poste Italiane asserisce la totale assenza di costi incrementali specifici per l'erogazione di tali servizi e con riferimento alle attività tipiche postali: accettazione, lavorazione, trasporto e recapito. Tale posizione non è verosimile alla luce delle stesse stime interne e dalle stesse offerte di gara nelle quali Poste dichiara che un numero cospicuo di risorse sono "dedicate" alle funzioni di espletamento del servizio, nonché da quanto emerso da TNT.

207. L'analisi corretta per valutare la predatorietà delle offerte relative al servizio di notifica tramite messo di entrambe le gare citate deve partire dai costi regolatori essendo questo il riferimento per assicurare la corretta imputazione dei costi tra i diversi servizi erogati da un operatore come Poste Italiane che svolge servizi anche in riserva legale. Tali costi devono quindi essere esaminati al fine di pervenire alla stima dei costi incrementali. Nel caso di specie i due valori si ritengono coincidenti poiché:

- come si è visto nel servizio PostaTime i due valori corrispondono, non essendo corretto depurare i costi regolatori per la componente dovuta a inefficienze dell'*incumbent* (diversamente da quanto sostenuto da Poste Italiane) e a mancate, pur possibili, riorganizzazioni della struttura/rete di tale operatore;
- come emerge nel caso di specie, la partecipazione a queste gare implica costi evitabili in quanto sostenuti per la fornitura di questo servizio di notifica, quali ad esempio i costi di formazione personale e i costi per tutti i tentativi di notifica che rappresentano la voce di costo più importante (oltre il [50-60%]);
- si aggiunga, infine, che i costi non duplicano i costi incrementali dei palmari avendo depurato tali costi proprio della parte dedicata ad altri servizi.

208. Pertanto, i costi da considerare come incrementali per valutare dette offerte sono i costi operativi (tra l'altro già depurati del costo dichiarato da Poste Italiane per la fase della stampa e l'imbustamento). Si noti che i costi che si utilizzano nella comparazione appaiono anche sottostimati alla luce della documentazione in atti sulle stime dei costi.

Tali costi per i singoli anni 2008 - 2009 e il costo medio, per la gara di Milano, come da tabella che segue, risultano sempre superiori all'offerta (avendo un valore medio di [2,10-2,20€], contro un'offerta di [2-2,10€]) che pertanto è qualificabile come predatoria.

Nel caso della gara di Equitalia, la predatorietà è confermata comparando i costi dell'anno di formulazione dell'offerta (2008 e 2009); costi che, tra l'altro, dalle evidenze documentali sono largamente sottostimati, avendo una media [2,60-2,70€] contro un'offerta di [2,10-2,20€].

Tabella 28 Poste Italiane- confronto costi e offerte servizio di notifica tramite messo €

Attività	2008	2009	2010	Media
Costi operativi (senza stampa e imbustamento)	[2,20-2,30]	[2,10-2,20]	[2-2,10]	[2,10-2,20]
Offerta gara Milano	[2-2,10€]	[2-2,10€]	[2-2,10€]	[2-2,10€]
Costo gara Equitalia - stima interna PI		[2,90-3]	[2,40-2,50]	[2,60-2,70]
Offerta gara Equitalia	[2,10-2,20€]	[2,10-2,20€]	[2,10-2,20€]	[2,10-2,20€]

Docc. nn. 109, 377, 417.

209. La peculiarità di queste offerte è poi desumibile dal confronto con altri parametri economici: quali, l'offerta standard del servizio di notifica, altre offerte in gare aventi ad oggetto la notifica di atti, la tariffa vigente per la notifica per atti giudiziari, tutti parametri dove l'offerta del servizio di notifica è significativamente superiore a quella delle due gare in esame.

210. La partecipazione di Poste Italiane alle gare in esame si inserisce anche in un contesto dove Poste Italiane ha, attraverso la comunicazione inviata a tutti gli enti locali, teso a scoraggiare da parte di tali enti il confronto competitivo tramite gara e il ricorso alla notifica tramite messo. In tale comunicazione infatti Poste Italiane ha ribadito categoricamente la piena riserva di Poste Italiane sulla materia di cui trattatasi, al fine di ostacolare lo sviluppo di servizi liberalizzati e mantenere integra la posizione dominante su quelli tradizionali.

VI. GLI EFFETTI DELLA FATTISPECIE ABUSIVA

211. Alla luce di quanto tutto precedentemente esposto, le condotte in esame integrano una violazione dell'art. 102 TFUE avente oggetto escludente dei concorrenti e di ostacolo allo sviluppo dei mercati liberalizzati a valore aggiunto di recapito a data e ora certa e delle gare relative al servizio di notifica attraverso messo.

L'infrazione ha prodotto altresì effetti. In particolare, come evidenziato nella parte in fatto, attraverso l'offerta PostaTime, Poste Italiane ha sottratto importanti clienti a TNT, alcuni dei quali con volumi molto significativi, complessivamente anche superiori ai 10 milioni di pezzi, ostacolando la capacità competitiva dei concorrenti e riducendo l'incentivo degli stessi a sviluppare una rete postale alternativa a livello nazionale²⁴². Parimenti, i clienti del Comune di Milano e di Equitalia sono stati sottratti ai concorrenti e la prestazione dei servizi oggetto delle due gare del Comune di Milano e di Equitalia è ancora in corso, prevedendo i bandi una fornitura dei servizi pluriennale. Devono anche essere tenuti in considerazione gli effetti potenziali futuri che l'abuso contestato potrebbe produrre - una volta ridotta la capacità competitiva del principale concorrente e ostacolato lo sviluppo dei nuovi mercati liberalizzati - attraverso l'adozione di politiche commerciali monopolistiche aventi come punto di riferimento le più onerose condizioni economiche dei servizi di posta massiva e della notifica tramite servizio postale. Inoltre, tenuto conto della prassi della PA di inserire tra i requisiti tecnici la prestazione di precedenti servizi simili, l'aggiudicazione di gare per clienti strategici quali il Comune di Milano ed Equitalia potrebbe costituire ostacolo per la partecipazione dei concorrenti ad altre gare aventi a oggetto il servizio di notifica tramite messo.

VII. IL PREGIUDIZIO AL COMMERCIO COMUNITARIO

212. La fattispecie abusiva oggetto del presente procedimento coinvolge l'intero territorio italiano, essendo stata posta in essere dall'*incumbent* nazionale ed è idonea a compromettere lo sviluppo concorrenziale dei mercati postali proprio nella delicata fase di completa liberalizzazione del settore, così come definito dalle direttive comunitarie in materia. Per questi motivi la fattispecie abusiva è idonea a pregiudicare il commercio tra Stati

²⁴² Cfr. doc. 16, informazioni TNT.

membri e a consolidare la compartimentazione del mercato a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica nell'Unione europea²⁴³.

VIII. GRAVITÀ E DURATA

213. L'art. 15, comma 1 della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, fino al dieci per cento del fatturato realizzato da ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio.

214. Alla luce dei principi della giurisprudenza comunitaria e nazionale, ai fini della valutazione della gravità dell'infrazione contestata occorre tener conto di una pluralità di elementi, tra i quali la natura della condotta, l'importanza dell'impresa, il contesto nel quale il comportamento è stato posto in essere e se sia stata data attuazione o meno alle pratiche illecite²⁴⁴.

215. Con riferimento alla natura della condotta, si osserva che Poste Italiane, attraverso una pluralità di condotte escludenti, ha ostacolato lo sviluppo di dinamiche concorrenziali nei mercati liberalizzati del servizio di recapito a data e ora certa e delle gare bandite dalla Pubblica Amministrazione avente, tra l'altro, a oggetto il servizio di notifica tramite messo.

216. In particolare, vale osservare che la restituzione ai mittenti degli invii gestiti dai concorrenti rinvenuti nella rete postale è stata effettuata applicando prezzi ingiustificatamente gravosi, gettando discredito sull'attività dei concorrenti e interferendo nel rapporto contrattuale in essere tra la società mittente e l'operatore affidatario degli invii. Inoltre le condotte relative alle offerte selettive e predatorie PostaTime e alla partecipazione alle gare bandite dalla PA sono state poste in essere proprio in una fase cruciale di sviluppo dei servizi liberalizzati di recapito a data e ora certa e di notifica attraverso messo, pregiudicando il confronto competitivo nell'offerta di tali servizi e contribuendo a consolidare la posizione dominante di Poste Italiane nel mercato della posta massiva e nel mercato del servizio di notifica

²⁴³ 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.

²⁴⁴ Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 15 luglio 1970, C-45/69, Boehringer Mannheim GmbH v. Commission, punto 53, in Raccolta 1970, p.769; ripresa e precisata nella sentenza 7 giugno 1983, cause riunite C-100-103/80, Musique Diffusion Française, in Raccolta 1983, p.1825; e nella sentenza 9 novembre 1983, C-322/81, Michelin, in Raccolta 1983, p. 3461. Cfr. altresì gli "*Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 23, paragrafo. 2, lett. a) del regolamento (CE) n. 1/2003*", (in GUCE C 210 del 1 settembre 2006).

attraverso il servizio postale ancora oggi in parziale riserva legale. Pertanto, le condotte appena richiamate costituiscono violazioni gravi della normativa *antitrust*.

217. La gravità delle condotte in esame appare altresì evidenziata dal fatto che le stesse sono messe in atto da un'impresa di grandi dimensioni economiche che svolge attività in riserva legale ed è l'affidataria del servizio universale di cui si avvale per ostacolare lo sviluppo di mercati liberalizzati. Vale anche rilevare che l'alterazione della struttura concorrenziale dei mercati oggetto del presente procedimento è stata consapevolmente realizzata da parte di Poste a danno dei principali concorrenti e, in particolare, di TNT. Le condotte illecite sono state tutte realizzate e, come precedentemente illustrato, hanno prodotto effetti.

218. Quanto alla durata, l'istruttoria svolta attesta che la fattispecie unica e complessa qui in esame ha avuto inizio nel 2007 ed è ancora in corso. Infatti, l'inizio dei comportamenti abusivi assunti da Poste Italiane è da collocarsi nel 2007 con la definizione e applicazione della sopra descritta procedura di trattamento degli invii dei concorrenti, con il monitoraggio della clientela acquisita e con la comunicazione al mittente (anziché all'operatore) delle modalità di restituzione degli invii a condizioni ingiustificatamente onerose. Questa condotta risulta tuttora in corso e in questo stesso arco temporale si inserisce anche l'offerta del servizio PostaTime, configurata nel corso del 2008 e realizzata a partire dal 2009. La commercializzazione di PostaTime è tuttora in corso, in quanto l'ultimo contratto PostaTime è stato stipulato in data [omissis] 2011. Infine, la partecipazione alle gare di Milano ed Equitalia è avvenuta nel 2008.

IX. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

219. Al fine di quantificare la sanzione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, devono essere considerati la gravità della violazione, le condizioni economiche, il comportamento delle imprese coinvolte e le eventuali iniziative volte a eliminare o attenuare le conseguenze della violazione. Per l'individuazione dei criteri di quantificazione, occorre tenere altresì presente la Comunicazione della "Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, par. 2, lettera a), del regolamento CE n. 1/2003".

220. Relativamente alla gravità dell'infrazione, nel richiamare le considerazioni già svolte, occorre tener conto del dato di fatto per cui Poste Italiane sia parte di un gruppo economico di primaria importanza, consapevole della gravità delle politiche anticoncorrenziali da essa poste in essere.

Si rileva, altresì, che l'infrazione in esame, è grave in quanto ha ostacolato lo sviluppo di mercati competitivi proprio a ridosso del completamento del processo di liberalizzazione e in un momento cruciale dello stesso nel quale vi è il rischio di sostanziale sostituzione di un monopolio di fatto a quello legale. Tali condotte hanno peraltro prodotto già degli effetti pregiudizievoli allo sviluppo della concorrenza nei mercati del recapito a data e ora certa e nell'offerta del servizio liberalizzato di notifica attraverso messo.

221. Tenuto conto degli Orientamenti contenuti nella citata Comunicazione della Commissione per il calcolo delle ammende, per calcolare l'importo base della sanzione si è preso a riferimento il valore del fatturato di Poste Italiane relativo ai mercati a cui l'infrazione si riferisce. Nel caso oggetto del presente abuso vengono in rilievo i fatturati realizzati da Poste Italiane nei mercati relativi al servizio di posta massiva, al servizio di recapito a data e ora certa e ai servizi relativi alle due gare del Comune di Milano e di Equitalia, essendo questi gli ambiti di attività ove si sono realizzate le condotte contestate. Il fatturato relativo a questi mercati è complessivamente pari a [500.000.000-1.000.000.000] euro. Tale fatturato è stato sviluppato interamente in Italia e si riferisce all'ultimo anno intero in cui è avvenuta l'infrazione, che nel caso di specie è rappresentato dal 2010. Tale fatturato è stato poi modulato in funzione della gravità, come precedentemente richiamata, e della durata dell'infrazione, che come sopra rilevato è iniziata nel 2007 e non risulta ancora cessata; viene, quindi, ad oggi in rilievo un periodo di 5 anni, essendo l'anno in corso già oltre il primo semestre e quindi da computarsi come anno intero²⁴⁵. Tale importo risulta dunque pari a 41.669.300 euro.

222. L'importo base della sanzione deve essere aumentato, tenendo conto che Poste Italiane ha già violato in precedenza la normativa *antitrust* in materia di abuso di posizione dominante e l'ammontare della sanzione risulta così pari a 43.752.765 euro²⁴⁶. Per altro verso, l'importo così ottenuto deve essere ridotto, considerando che Poste Italiane ha posto in essere alcune iniziative volte a rimuovere l'infrazione. In particolare, oltre alle specifiche

²⁴⁵ Cfr. altresì gli "Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 23, paragrafo. 2, lett. a) del regolamento (CE) n. 1/2003", (in GUCE C 210 del 1 settembre 2006).

²⁴⁶ Cfr. i precedenti A365 Posta Elettronica Ibrida e A299 International Mail Express, già citati.

istruzioni al proprio personale sul divieto di prendere in custodia gli invii privi di affrancatura affidati ad altri operatori, la modifica già attuata sulle modalità di rinvenimento della corrispondenza ha una valenza utile, seppur limitata in quanto, pur non essendo più richiesto il corrispettivo di 0,60 euro, si prevede sempre e solo il coinvolgimento del mittente (e non dell'operatore) e la possibilità che i costi di consegna dell'invio siano addebitati al destinatario finale.

In considerazione di tutto quanto sopra, l'importo finale della sanzione, è fissato nella misura di 39.377.489 euro.

DELIBERA

a) che la società Poste Italiane S.p.A. ha posto in essere un abuso di posizione dominante contrario all'articolo 102 del TFUE, consistente nelle condotte relative a: le modalità di restituzione della corrispondenza dei concorrenti rinvenuta nella propria rete postale, nell'offerta selettiva e predatoria del servizio PostaTime e nelle offerte predatorie alle gare bandite dal comune di Milano e da Equitalia, tutte condotte riconducibili ad un'unica e complessa infrazione adottata nell'ambito di una strategia unitaria volta a ostacolare lo sviluppo dei mercati liberalizzati relativi al recapito a data e ora certa e alla notifica attraverso messo notificatore;

b) che la società Poste Italiane S.p.A. ponga immediatamente fine ai comportamenti distorsivi della concorrenza di cui alla precedente lettera a), si astenga in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata al punto precedente e, entro 90gg. dalla notifica del presente provvedimento, trasmetta una relazione sulle misure adottate a tali fini;

c) di irrogare alla società Poste Italiane S.p.A., in ragione della gravità e durata delle infrazioni di cui al punto a), una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva pari a 39.377.489 € (trentanovemilionitrecentesettantasettemilaquattrocentottantanove euro).

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera c) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando l'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Tale modello può essere presentato in formato cartaceo presso gli sportelli delle banche, di Poste Italiane S.p.A. e degli Agenti della Riscossione. In alternativa, il modello può essere presentato telematicamente, con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet www.agenziaentrate.gov.it*.

Ai sensi dell'articolo 37, comma 49, del decreto-legge n. 223/2006, i soggetti titolari di partita IVA, sono obbligati a presentare il modello F24 con modalità telematiche.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE

Alberto Nahmijas

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella

I. PREMESSA	3
II. LE PARTI.....	3
III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE	4
III.1. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA	4
III.2 L'INQUADRAMENTO NORMATIVO	5
<i>III.2.1 I SERVIZI POSTALI.....</i>	5
<i>III.2.2 I SERVIZI POSTALI DEL PRESENTE PROCEDIMENTO</i>	9
III.3 I MERCATI RILEVANTI	13
<i>III.3.1 I MERCATI RILEVANTI: LA RISERVA DI POSTE ITALIANE E IL SERVIZIO UNIVERSALE.....</i>	13
<i>III.3.2 I MERCATI APERTI ALLA CONCORRENZA: IL SERVIZIO DI RECAPITO A DATA E ORA CERTA</i>	14
<i>III.3.3 I MERCATI APERTI ALLA CONCORRENZA: IL SERVIZIO DI NOTIFICA DEGLI ATTI DELLA PA ATTRAVERSO MESSO.....</i>	19
III.4 LE CONDOTTE DI POSTE ITALIANE	21
<i>III.4.1. IL TRATTAMENTO DELLA CORRISPONDENZA DEI CONCORRENTI.....</i>	21
<i>III.4.2. IL SERVIZIO POSTATIME.....</i>	28
III.4.2a. La strategia di Poste Italiane nell'offerta PostaTime	28
III.4.2b. I contratti PostaTime e i prezzi applicati	37
III.4.2c. I costi del servizio PostaTime	40
<i>i) I costi PostaTime</i>	40
<i>ii) I costi incrementali specifici secondo Poste Italiane</i>	46
<i>iii) I costi connessi all'acquisto dei palmari.....</i>	47
<i>iv) Il confronto di PostaTime con i costi della posta massiva</i>	51
<i>v) I costi sostenuti da TNT per l'erogazione del servizio Formula Certa.....</i>	58
<i>III.4.3. LE GARE DEL COMUNE DI MILANO E DI EQUITALIA</i>	59
III.4.3.a. La strategia di Poste Italiane in merito al servizio di notifica attraverso messo	59
III.4.3.b. La gara del Comune di Milano	64
III.4.3.c. La gara Equitalia	68
IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI.....	73
IV.1 LA POSIZIONE DI TNT.....	73
IV.2 LA POSIZIONE DI POSTE ITALIANE	78
V. VALUTAZIONE GIURIDICA.....	86
V.1. PREMESSA	86
V.2. I MERCATI RILEVANTI E LA POSIZIONE DOMINANTE DI POSTE ITALIANE	88
<i>V.2.1. I MERCATI RELATIVI AL SERVIZIO UNIVERSALE.....</i>	88
<i>V.2.2. LA POSIZIONE DOMINANTE DI POSTE ITALIANE.....</i>	91

V.2.3 I MERCATI OGGETTO DELLE CONDOTTE ABUSIVE: IL SERVIZIO DI RECAPITO A DATA E ORA CERTA E DI NOTIFICA ATTRAVERSO MESSO	93
V.3. LE CONDOTTE ABUSIVE DI POSTE ITALIANE.....	95
V.3.1. L'UNITARIETÀ DELLE CONDOTTE	95
V.3.1a. Il trattamento della corrispondenza dei concorrenti.....	97
V.3.1b. L'offerta selettiva e predatoria di PostaTime.....	101
i) L'offerta PostaTime alla sola clientela a rischio concorrenza	101
ii) Il costo regolatorio e il costo incrementale di lungo periodo	103
iii) Conclusione sulla selettività e predatorietà dell'offerta PostaTime	112
V.3.1c. Le gare di Milano e di Equitalia: la predatorietà dell'offerta	114
VI. GLI EFFETTI DELLA FATTISPECIE ABUSIVA.....	118
VII. IL PREGIUDIZIO AL COMMERCIO COMUNITARIO	118
VIII. GRAVITÀ E DURATA.....	119
IX. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE.....	120