

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 aprile 2001;

SENTITO il Relatore Professor Michele Grillo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 82 del Trattato CE;

VISTO l'articolo 54 della legge 6 febbraio 1996, n. 52;

VISTO l'articolo 9 del Regolamento comunitario 6 febbraio 1962, n. 17;

VISTA la Comunicazione della Commissione CE concernente la cooperazione tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri per l'esame dei casi disciplinati dagli artt. 81 ed 82 del Trattato CE, del 15 ottobre 1997;

VISTA la Direttiva n. 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa allo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari, recepita in Italia con Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261;

VISTE le segnalazioni pervenute in data 2 dicembre 1999 ed in data 10 gennaio 2000, effettuate rispettivamente da International Mail Express Italy Srl e da Sassari Express Srl;

VISTA la documentazione in possesso dell'Autorità;

CONSIDERATO quanto segue:

A. IL FATTO

I. Le parti

1. Poste Italiane Spa (di seguito POSTE) è il gestore incaricato del servizio postale universale in Italia. POSTE è stata trasformata da Ente Pubblico Economico in società per azioni a partire dal 28 febbraio 1998. Il capitale sociale di POSTE è interamente posseduto dal Ministero del Tesoro.

Il fatturato complessivo realizzato in Italia da POSTE, nell'esercizio 1999, è stato di 11.854 miliardi di lire.

2. International Mail Express Italy Srl (di seguito IMX) è una società di diritto italiano che svolge attività di recapito espresso di corrispondenza e plichi a livello nazionale ed internazionale.

Nel 1999, IMX ha realizzato un fatturato di circa 11,9 miliardi di lire.

II. Le segnalazioni

3. In data 2 dicembre 1999, è pervenuta all'Autorità una segnalazione, da parte della IMX, successivamente integrata in data 27 luglio 2000, relativa ad alcuni presunti comportamenti distorsivi della concorrenza adottati da

POSTE, volti ad ostacolare l'attività di remailing¹ svolta da alcune imprese private esercenti il servizio di recapito di corrispondenza e plichi a livello nazionale ed internazionale.

In particolare, POSTE avrebbe ripetutamente e illegittimamente intercettato e bloccato spedizioni di remailing di corrispondenza di imprese italiane indirizzata a destinatari italiani, per il tramite dell'operatore postale svizzero e di quello inglese. Inoltre, facendo leva sul disposto dell'articolo 25 della Convenzione dell'Unione Postale Universale², POSTE avrebbe richiesto alla IMX, per sbloccare le spedizioni, il pagamento di una somma di danaro pari all'80% della tariffa per la posta prioritaria. Infine, dalla documentazione prodotta risulta che sono stati oggetto di intercettazione anche invii di corrispondenza di imprese non aventi sede in Italia. Inoltre, POSTE avrebbe revocato il consenso all'uso delle macchine affrancatrici nella disponibilità di IMX.

III. Il contesto giuridico di riferimento

Il remailing

4. Si definisce remailing il servizio consistente nel trasportare la corrispondenza proveniente da un Paese A nel territorio di un Paese B, allo scopo di depositarla presso l'operatore postale pubblico (di seguito OPP), il quale provvede successivamente al suo inoltro. Scopo di tale attività è di sfruttare le differenze esistenti tra i vari Paesi circa i prezzi praticati per l'invio della corrispondenza. Affinché vi sia un reale interesse ad utilizzare tale forma di servizio postale occorre che si tratti di invii di grandi quantità, quali quelli relativi a estratti conto, fatture commerciali e pubblicità.

In considerazione della natura di tale corrispondenza, nell'ambito del remailing acquista particolare importanza il cosiddetto remailing ABA³, che corrisponde alla situazione nella quale il destinatario ed il mittente della corrispondenza hanno sede nel medesimo Paese. Infatti, trattandosi prevalentemente di invii postali di natura commerciale destinati ad un numero elevato di utenti, è assai probabile che l'impresa mittente svolga la propria attività nel medesimo Paese di residenza dei clienti. Inoltre, soltanto in questo caso, l'OPP del Paese di destinazione finale potrebbe avere interesse ad invocare un "diritto" ad intercettare la corrispondenza inoltrata da un Paese terzo, considerata quale strumento utilizzato al fine di eludere il monopolio legale eventualmente esistente.

Le spese terminali

5. Il servizio postale consiste in una serie di attività che possono essere sintetizzate, in linea di massima, con la raccolta, lo smistamento, l'instradamento e la distribuzione della corrispondenza.

Nel caso della posta transfrontaliera, alla quale è direttamente riconducibile il remailing, l'OPP del Paese di origine svolge le prime fasi per garantire che la corrispondenza giunga nel Paese di destinazione, mentre la distribuzione è effettuata dall'OPP del Paese di destinazione, il quale provvede anche alle ulteriori fasi di smistamento e di instradamento per la parte relativa al transito nel proprio Paese.

6. I costi di distribuzione sono sicuramente quelli più elevati all'interno del costo complessivo sopportato per l'invio postale, in quanto comportano la necessità di raggiungere capillarmente i destinatari di ciascun invio. Poiché il mittente dell'invio postale acquista unicamente i servizi dell'OPP del Paese di origine⁴, si pone il problema di come remunerare i costi sopportati dall'OPP del Paese di destinazione (spese terminali).

La Convenzione Postale Universale

7. Allo scopo di definire gli obblighi e i diritti dei singoli OPP nazionali per assicurare l'invio della corrispondenza transfrontaliera i Paesi aderenti all'Unione postale universale, organismo costituito in ambito ONU, hanno sottoscritto la Convenzione Postale Universale (CPU). La prima versione della CPU risale al 1874 ed è stata più volte modificata; la versione attualmente in vigore è quella adottata durante il XXI Congresso dell'Unione postale universale, tenutosi a Seoul, dal 22 agosto al 14 settembre 1994, ratificata in Italia con DPR 3 febbraio 1997, n. 98⁵.

¹ [Il remailing, come ampiamente illustrato in seguito, consiste nell'inoltro di corrispondenza proveniente da un paese e destinato allo stesso paese attraverso i servizi postali di un paese terzo, al fine di sfruttare tariffe postali più vantaggiose.]

² [Per una completa descrizione del contenuto di tale convenzione si veda la sezione relativa al contesto giuridico di riferimento.]

³ [Le altre forme di remailing sono quelli cosiddetti ABB e ABC, che corrispondono ai casi nei quali il paese di destinazione corrisponde rispettivamente allo stesso paese di inoltro e ad un paese terzo. Cfr. anche la definizione di remailing presente nella sentenza del Tribunale di Primo grado del 16 settembre 1998, cause riunite T-133/95 e T-204/95, International Express Carriers Conference (IECC)/Commissione.]

⁴ [Si ricorda, infatti, che l'invio postale avviene o apponendo specifico francobollo sulla corrispondenza, o versando il prezzo stabilito direttamente all'ufficio postale.]

⁵ [Cfr., al riguardo, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, serie generale, supplemento ordinario al n. 88, del 16 aprile 1997.]

8. La CPU stabilisce che gli OPP degli Stati contraenti hanno l'obbligo di instradare e distribuire la corrispondenza internazionale trasmessa da altri servizi postali ai destinatari domiciliati nel proprio territorio, utilizzando le vie più rapide usate per la posta interna (articolo 1). A tal fine, gli Stati che hanno adottato la CPU costituiscono un territorio postale unico, nel quale la libertà di transito degli invii internazionali reciproci è, in linea di principio, garantita⁶.

9. Il successivo articolo 25, comma 1, della CPU, relativamente all'impostazione di corrispondenza all'estero, statuisce, in deroga alla disposizione citata, che nessun Paese membro ha l'obbligo di inoltrare o distribuire la corrispondenza che mittenti domiciliati nel suo territorio facciano impostare all'estero al fine di beneficiare di tariffe postali più convenienti. In merito all'interpretazione di tale disposizione si sono espressi la Corte di Giustizia e il Tribunale di Primo grado⁷, i quali hanno affermato che l'articolo 25, comma 1, della CPU si pone in evidente contrasto con la libertà di movimento delle merci riconosciuta dal Trattato CE. In particolare, secondo la Corte di Giustizia, "gli invii internazionali della posta-lettere vanno considerati come una prestazione transfrontaliera del servizio postale universale comportante, per i servizi postali dello stato contraente di destinazione, l'obbligo di inoltrare e di distribuzione dei detti invii" (punto 35).

10. Nel caso di invii di grandi quantità, al fine di remunerare le spese terminali, l'articolo 25, comma 4, della CPU, riconosce il diritto delle amministrazioni postali di destinazione di esigere esclusivamente dagli OPP di impostazione una remunerazione commisurata ai costi sopportati, individuati convenzionalmente nell'80% della tariffa interna applicabile ad invii postali equivalenti.

L'accordo REIMS II

11. In data 1° ottobre 1997, è entrato in vigore un accordo sulle spese terminali, denominato "REIMS II", che una volta a regime sostituirà l'articolo 25, comma 4, della CPU. All'accordo hanno inizialmente aderito sedici OPP, quattordici dei quali appartenenti agli stati membri dell'Unione Europea: in pratica tutti i Paesi UE ad eccezione dell'Olanda. In base a tale accordo, l'entità del rimborso delle spese terminali viene collegato alle tariffe postali nazionali del Paese di destinazione, nonché alla qualità del servizio fornito dall'operatore postale che distribuisce la posta⁸.

12. In base all'accordo, a partire dal 1° aprile 1999 e fino al 31 dicembre 2001, la percentuale delle spese terminali deve essere del 55% delle tariffe interne nel 1999, del 65% nel 2000, e del 70% nel 2001, per poter raggiungere, nel 2002, il tetto definitivo dell'80%⁹.

A far data dalla scadenza del cd. "periodo transitorio" dell'accordo, ovverosia allorquando le spese terminali avranno raggiunto il livello previsto dell'80% delle tariffe interne, i firmatari di REIMS II hanno convenuto di astenersi dall'applicazione dell'articolo 25 della CPU.

B. IL DIRITTO

I. Il mercato rilevante

13. Le segnalazioni di cui trattasi afferiscono ai comportamenti tenuti da POSTE nei confronti di vettori privati che offrono taluni servizi postali alla propria clientela, avvalendosi a tal fine dei servizi di smistamento e distribuzione prestati da POSTE, tra i quali in particolare quelli relativi alla posta transfrontaliera.

Pertanto, il mercato rilevante risulta essere quello dei servizi postali con particolare riguardo alla fornitura del servizio di distribuzione della posta transfrontaliera.

⁶ [La Corte di Giustizia nella sentenza del 10 febbraio 2000, procedimenti riuniti C-147/97 e C-148/97, Deutsche Post AG - GZS mbH e Citicorp Kartenservice GmbH, in Raccolta della Giurisprudenza del Tribunale e della Corte, edizione francese 2000, p. I-825, ha riconosciuto che "l'adempimento degli obblighi derivanti dalla CPU costituisce in quanto tale, per i servizi postali degli Stati membri, un servizio d'interesse economico generale, ai sensi dell'art. 90, n. 2, del Trattato", in quanto volto a garantire l'espletamento di un servizio universale indipendentemente dal paese di origine della corrispondenza.]

⁷ [Cfr. sentenza della Corte di Giustizia, procedimenti riuniti C-147/97 e C-148/97, cit. e sentenza del Tribunale di Primo grado in cause riunite T-133/95 e T-204/95, cit.]

⁸ [La Commissione CE, con decisione del 15 settembre 1999, n. 1999/695/CE, in GUCE n. L275, del 26 ottobre 1999, ha esentato, ai sensi dell'art. 81, par. 3, del Trattato, l'accordo REIMS II fino al 31 dicembre 2001.]

⁹ [A tal fine è necessaria una nuova esenzione da parte della Commissione CE, la quale è subordinata all'accertamento della effettiva corrispondenza tra la percentuale dell'80% e le spese terminali sostenute dagli OPP.]

14. Per quanto concerne il contesto geografico di riferimento, la circostanza che POSTE offra i servizi postali sull'intero territorio nazionale nella qualità di OPP depone nel senso della dimensione nazionale del mercato geografico rilevante.

II. La normativa applicabile

15. I comportamenti adottati da POSTE oggetto di denuncia, in quanto concernono attività suscettibili di pregiudicare la regolarità dei flussi della posta transfrontaliera, possono incidere sensibilmente sul commercio tra stati membri.

Ad essi risultano, pertanto, applicabili le disposizioni di cui all'articolo 82 del Trattato CE, relativo al divieto di abuso di posizione dominante.

16. L'Autorità, in quanto Istituzione nazionale competente in materia di concorrenza, può applicare direttamente, in conformità all'articolo 54 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, le disposizioni del Trattato CE, "utilizzando i poteri ed agendo secondo le procedure di cui al Titolo II, capo II, della legge n. 287/90".

In base ai principi generali del diritto comunitario, di cui si trova applicazione nell'articolo 9 del Regolamento n. 17/62, è possibile l'avvio dell'istruttoria da parte dell'Autorità, in quanto non esiste alcuna procedura in merito alle fattispecie segnalate da parte della Commissione CE.

III. La posizione dominante di POSTE

17. Com'è noto, alla luce dei consolidati orientamenti della giurisprudenza comunitaria, un'impresa titolare di diritti esclusivi può essere considerata in posizione dominante, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 82 del Trattato CE. POSTE svolge le attività di raccolta trasporto, smistamento e distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera all'interno del territorio nazionale nella qualità di OPP ed è titolare della riserva nei limiti delle previsioni contenute nel Decreto Legislativo n. 261/99.

Pertanto, in conformità ai principi dell'ordinamento comunitario e nazionale in materia di concorrenza, un'impresa che gode di un monopolio di legge su una parte sostanziale del mercato comune può essere considerata come un'impresa che occupa una posizione dominante sul mercato.

La nozione di posizione dominante, infatti, si riferisce ad una situazione di fatto, indipendente dai motivi per i quali detta situazione esiste, ben potendo essa rappresentare la conseguenza non solo dell'attività dell'impresa, ma anche di una disposizione normativa¹⁰.

IV. I presunti comportamenti abusivi di POSTE

18. I comportamenti adottati da POSTE, relativamente alla posta transfrontaliera, appaiono integrare, anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali espressi dalla Corte di Giustizia e dal Tribunale di Primo Grado, fattispecie di abuso di posizione dominante, in violazione dell'articolo 82 del Trattato CE.

19. Più in particolare, l'intercettazione della corrispondenza transfrontaliera in entrata (anche se originata da intermediari nazionali) è suscettibile di costituire un abuso, in quanto, tra l'altro, è idonea ad ostacolare la fruizione di un servizio universale da parte degli utenti del servizio postale.

20. Gli OPP nazionali possono, per gli invii di grandi quantità provenienti dall'estero, richiedere un corrispettivo, calcolato in base ai criteri stabiliti dagli accordi internazionali. In ogni caso, gli OPP nazionali non possono bloccare la corrispondenza in entrata.

21. Si consideri, sotto quest'ultimo profilo, che, in base alle convenzioni internazionali sottoscritte da POSTE, l'OPP del Paese di destinazione non può pretendere, come viceversa avvenuto nel caso di specie, il pagamento delle spese terminali dai clienti, i quali hanno già corrisposto il prezzo del servizio all'OPP del Paese di impostazione. POSTE ha, invece, "il diritto di esigere dall'amministrazione di impostazione una remunerazione in relazione ai costi sostenuti" (articolo 25, comma 4, della CPU).

22. Le richieste di spese terminali avanzate ai clienti da POSTE risultano prive di giustificazione. Esse inoltre, in quanto commisurate all'80% della tariffa per la posta prioritaria, appaiono altresì particolarmente elevate. POSTE infatti avrebbe potuto richiedere, e comunque esclusivamente all'OPP di origine, e non ai clienti che si avvalgono dei servizi di quest'ultimo, la corresponsione di un ulteriore 25% della tariffa interna per invii equivalenti. Tale grandezza

¹⁰ [Cfr., in merito, sentenza della Corte di Giustizia del 3 ottobre 1985, causa C-311/84, SA Centre Belge d'Etudes de Marche-Telemarketing (CBEM) c. SA Compagnie Luxembourgeoise de Telediffusion (CLT) e SA Information Publicite Benelux (IPB); nonché sentenza della Corte di Giustizia del 10 dicembre 1991, causa C-179/90, Mercati Convenzionali Porto di Genova-Siderurgica Gabrielli.]

rappresenta infatti la differenza tra le spese terminali, convenzionalmente definite dall'articolo 25, comma 4, della CPU nell'80% di detta tariffa, e quanto già spettante a POSTE dall'OPP di origine in base all'accordo REIMS II, ovvero il 55% del costo del francobollo nel 1999¹¹.

POSTE, peraltro, ha riferito la percentuale dell'80% alla tariffa normalmente richiesta per la posta prioritaria, come noto più onerosa rispetto a quella prevista per la posta ordinaria.

23. I comportamenti predetti, consistenti, da un lato, nella sospensione del servizio di inoltro di invii postali provenienti dall'estero, dall'altro, nella richiesta ad intermediari e/o clienti nazionali di corrispondere le spese terminali la cui misura, peraltro, appare non corrispondente al livello individuato in sede internazionale-sono suscettibili di arrecare grave pregiudizio allo svolgimento di un'attività economica da parte di operatori concorrenti di POSTE e/o dei clienti dei servizi postali interessati, con sensibili ripercussioni sulla concorrenza ed, in ultima analisi, con danno per i consumatori.

RITENUTO, sulla base delle considerazioni esposte, che i comportamenti evidenziati, adottati da Poste Italiane Spa, appaiono idonei a configurare violazioni dell'articolo 82 del Trattato CE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di Poste Italiane Spa, al fine di valutare l'esistenza di violazioni all'articolo 82 del Trattato CE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio, da parte dei legali rappresentanti delle parti, o da persona da essi delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "E" di questa Autorità almeno trenta giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il dott. Antonio Tozzi;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione dai legali rappresentanti delle parti, ovvero da persone da esse delegate, presso la Direzione Istruttoria E di questa Autorità;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2001.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato ai sensi di legge.

IL SEGRETARIO GENERALE
Rita Ciccone

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesauro

* * *

¹¹ [Cfr. sentenza della Corte di Giustizia, procedimenti riuniti C-147/97 e C-148/97, cit.]