

Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali

(98/C 39/02)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

PREMESSA

A seguito della presentazione da parte della Commissione di un Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali⁽¹⁾ e di una comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, che illustra l'esito delle consultazioni sul Libro verde e le misure raccomandate dalla Commissione⁽²⁾, sono state avviate discussioni approfondite sul futuro ambito normativo per il settore postale nella Comunità. Con risoluzione del 7 febbraio 1994 sullo sviluppo dei servizi postali comunitari⁽³⁾, il Consiglio ha invitato la Commissione a proporre dei provvedimenti per definire il servizio universale armonizzato e i servizi postali riservabili. Nel luglio 1995 la Commissione ha proposto un pacchetto di misure relative ai servizi postali, tra cui una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio⁽⁴⁾ e un progetto della presente comunicazione sull'applicazione delle regole di concorrenza⁽⁵⁾.

La presente comunicazione, che integra le misure di armonizzazione proposte dalla Commissione, si fonda sugli esiti di tali discussioni, conformemente ai principi enunciati nella risoluzione del 7 febbraio 1994. Nella comunicazione si tiene conto delle osservazioni pervenute alla Commissione durante il periodo di consultazione pubblica sul progetto di comunicazione, pubblicato nel dicembre 1995, come pure della risoluzione del Parlamento europeo sul progetto stesso⁽⁶⁾, adottata il 12 dicembre 1996, e delle discussioni sulla proposta di direttiva svoltesi nell'ambito del Parlamento europeo e del Consiglio.

La Commissione ritiene che, in quanto strumento essenziale di comunicazione e scambio, i servizi postali siano di vitale importanza per tutte le attività economiche e sociali. In questo settore si stanno sviluppando nuovi servizi e la sicurezza delle regole di mercato è la premessa necessaria per promuovere gli investimenti e la creazione di nuovi posti di lavoro. Come ha riconosciuto la Corte di giustizia delle Comunità europee, il diritto comunitario, e in particolare le norme del trattato CE relative alla

concorrenza, si applicano al settore postale⁽⁷⁾. La Corte ha affermato che «l'articolo 90, paragrafo 1, prevede che gli Stati membri, per quanto riguarda le imprese cui riconoscono diritti speciali e esclusivi, non emanino né mantengano in vigore alcuna misura in contrasto, in particolare, con le norme del trattato in materia di concorrenza» e che queste norme devono essere interpretate «congiuntamente al paragrafo 2 dello stesso articolo, che prevede che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale siano sottoposte alle norme sulla concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica funzione loro affidata».

Viene spesso chiesto alla Commissione quale atteggiamento intenda assumere per dare attuazione alle norme sulla concorrenza contenute nel trattato CE, nei confronti del comportamento degli esercenti postali e nei confronti delle misure statali relative alle imprese pubbliche e alle imprese a cui gli Stati membri concedono diritti speciali o esclusivi nel settore postale.

La presente comunicazione contiene l'interpretazione della Commissione delle disposizioni del trattato in materia e gli orientamenti in base ai quali la Commissione intende applicare, caso per caso, al settore postale le norme sulla concorrenza contenute nel trattato, mantenendo nel contempo le garanzie necessarie per la fornitura di un servizio universale. Con la presente comunicazione la Commissione fornisce agli Stati membri e alle imprese linee direttrici chiare, per evitare violazione del trattato. La comunicazione lascia impregiudicata l'interpretazione del diritto da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee.

La presente comunicazione, inoltre, illustra l'approccio che la Commissione intende seguire nell'applicare le norme di concorrenza al comportamento degli esercenti postali e per valutare la compatibilità delle misure nazionali che limitano la libera prestazione di servizi e/o la libera concorrenza sui mercati postali, con le norme sulla concorrenza e con altre disposizioni del trattato. Nella comunicazione viene trattata anche la questione dell'accesso non discriminatorio alla rete postale e delle misure di salvaguardia necessarie per garantire una concorrenza leale nel settore.

⁽¹⁾ COM(91) 476 def.

⁽²⁾ «Linee direttrici per lo sviluppo dei servizi postali comunitari» [COM(93) 247] del 2 giugno 1993.

⁽³⁾ GU C 48 del 16.2.1994, pag. 3.

⁽⁴⁾ GU C 322 del 2.12.1995, pag. 22.

⁽⁵⁾ GU C 322 del 2.12.1995, pag. 3.

⁽⁶⁾ GU C 20 del 20.1.1997, pag. 159.

⁽⁷⁾ Cfr. in particolare cause riunite C-48/90 e C-66/90, Regno dei Paesi Bassi e Koninklijke PTT Nederland NV e PTT Post BV contro Commissione delle Comunità europee, Racc. 1992, I-565 e causa C-320/91, Procedimento penale a carico di Paul Corbeau, Racc. 1993, I-2533.

Tenendo conto in particolare dello sviluppo di nuovi servizi postali offerti da esercenti privati e pubblici, alcuni Stati membri hanno rielaborato o stanno rielaborando la loro legislazione in materia di servizi postali, per limitare il monopolio dei propri esercenti postali al minimo necessario per conseguire l'obiettivo del pubblico interesse. Nel contempo, è pervenuto alla Commissione un numero sempre maggiore di reclami e di casi che rientrano nell'ambito del diritto della concorrenza e sui quali essa deve pronunciarsi. In questa fase, quindi, una comunicazione sembra lo strumento più appropriato per orientare gli Stati membri e gli esercenti postali, compresi quelli che fruiscono di diritti speciali od esclusivi, a garantire una corretta applicazione delle norme di concorrenza. La comunicazione, tuttavia, non è esaustiva: essa è intesa a fornire gli orientamenti necessari per un'interpretazione corretta, in particolare degli articoli 59, 85, 86, 90 e 92 del trattato CE in casi concreti. Pubblicando la presente comunicazione, la Commissione cerca di garantire maggiore trasparenza e di facilitare agli esercenti postali le decisioni in materia di investimenti, nell'interesse degli utenti dei servizi postali nell'Unione europea.

Come affermato nella comunicazione della Commissione dell'11 settembre 1996, intitolata «I servizi di interesse generale in Europa»⁽⁸⁾, la solidarietà e la parità di trattamento nell'ambito di un'economia di mercato sono obiettivi fondamentali della Comunità. Questi obiettivi vengono perseguiti dai servizi di interesse generale. I cittadini europei intendono avere servizi di qualità ad un prezzo accessibile e molti di loro considerano questi servizi di interesse generale come diritti sociali.

Per quanto riguarda specificamente il settore postale, i consumatori stanno diventando sempre più esigenti nell'esercizio dei loro diritti e nelle loro richieste. La concorrenza a livello mondiale obbliga le imprese che usano questi servizi a trovare le tariffe più convenienti, comparabili a quelle usufruite dai loro concorrenti. Le nuove tecnologie, come il fax o la posta elettronica, hanno un'enorme incidenza sui servizi postali tradizionali. Questa evoluzione ha suscitato inquietudini per il futuro di tali servizi e preoccupazioni in materia di occupazione e di coesione economica e sociale. Data l'importanza considerevole di questi servizi dal punto di vista economico, è importante ammodernare e sviluppare servizi di interesse generale che contribuiscano concretamente alla competitività, alla solidarietà sociale e alla qualità della vita.

La Comunità si è prefissa l'obiettivo di sostenere la competitività dell'economia europea in un mondo sempre più concorrenziale e di offrire al consumatore una scelta più ampia, una qualità migliore e prezzi più bassi, contribuendo nel contempo, tramite le sue politiche, ad au-

mentare la coesione economica e sociale tra gli Stati membri e a ridurre alcune disparità. In questo contesto ai servizi postali spetta un ruolo chiave. La Comunità si è impegnata a promuovere le loro funzioni di interesse economico generale — come confermato solennemente nel nuovo articolo 7D, inserito dal trattato di Amsterdam —, migliorando nel contempo la loro efficienza. Le forze del mercato portano ad una migliore allocazione delle risorse e ad una maggiore efficacia nella fornitura dei servizi, soprattutto a favore dei consumatori, che possono ottenere una qualità migliore a prezzi più bassi. Tuttavia, questi meccanismi hanno a volte dei limiti: i vantaggi potenziali potrebbero non essere estesi a tutta la popolazione e l'obiettivo di promuovere la coesione sociale e territoriale nell'Unione potrebbe non essere raggiunto. In questo caso i poteri pubblici devono garantire che sia preso in considerazione l'interesse generale.

Le strutture tradizionali di alcuni servizi di interesse economico generale, organizzati sulla base di monopoli nazionali, costituiscono una sfida per l'integrazione economica europea. Questo vale anche per i monopoli postali, anche se sono giustificati, che possono ostacolare il corretto funzionamento del mercato, in particolare escludendo un determinato settore del mercato.

La vera sfida è quella di garantire un'armonica interazione tra le esigenze del mercato unico europeo in termini di libertà di circolazione, dinamismo e risultati economici, libera concorrenza e gli obiettivi di interesse generale. Questa interazione deve andare a vantaggio dei singoli cittadini e della società nel suo complesso. Si tratta di un equilibrio difficile, in quanto gli obiettivi sono in continua evoluzione: il mercato interno continua ad allargarsi e i servizi pubblici, lungi dall'essere immobili, devono adattarsi alle nuove esigenze.

Il concetto fondamentale di servizio universale elaborato dalla Commissione⁽⁹⁾ è quello di garantire la fornitura di un servizio di alta qualità a tutti, a prezzi che tutti sono in grado di pagare. Il servizio universale si fonda su principi come l'uguaglianza, l'universalità, la continuità e l'adattabilità e su pratiche sane, come la trasparenza nella gestione, nella fissazione dei prezzi e nel finanziamento e il controllo da parte di enti indipendenti dagli esercenti che forniscono i servizi. Questi criteri non sono sempre rispettati a livello nazionale, ma da quando sono stati introdotti tramite il concetto di servizio universale europeo hanno esercitato effetti positivi sullo sviluppo dei servizi d'interesse generale. In Europa, il servizio universale esprime le esigenze e le caratteristiche del mo-

(8) COM(96) 443 def.

(9) Cfr. nota 8.

dello europeo di società, nel quadro di una politica che è la risultante di un mercato dinamico, della coesione e della solidarietà.

È molto importante disporre di servizi postali universali di altra qualità per i clienti tanto privati quanto professionali. Considerato il probabile ampio sviluppo del commercio elettronico, la loro importanza diventerà ancora più grande nell'immediato futuro. I servizi postali possono infatti svolgere un ruolo di primo piano in questo settore.

Per il settore postale è stata adottata la direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in prosieguo la «direttiva sui servizi postali». Tale direttiva è intesa ad introdurre regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali, per il miglioramento della qualità del servizio e per la liberalizzazione graduale dei mercati, sotto costante controllo.

Il principale obiettivo della direttiva è quello di salvaguardare il servizio postale come servizio universale a lungo termine. La direttiva impone agli Stati membri un livello minimo di armonizzazione dei servizi universali, che comprende un servizio di alta qualità su tutto il territorio, con distribuzione regolare garantita a prezzi accessibili a tutti. Questo servizio comprende la raccolta, l'instradamento, lo smistamento e la distribuzione di lettere, cataloghi e pacchi, entro determinati limiti di prezzo e di peso. Il servizio comprende inoltre gli invii raccomandati e assicurati (per il valore dichiarato) e riguarda la distribuzione sia nazionale che transfrontaliera. Il servizio tiene debitamente conto di considerazioni relative alla continuità, alla riservatezza, all'imparzialità, al pari trattamento e all'adattabilità.

Per garantire il finanziamento del servizio universale, un settore può essere riservato agli esercenti di tale servizio. L'estensione del settore riservato è stata armonizzata nella direttiva, che stabilisce che gli Stati membri possono concedere diritti esclusivi per la fornitura di servizi postali soltanto nella misura in cui ciò sia necessario per il mantenimento del servizio universale. La direttiva stabilisce inoltre l'estensione massima che gli Stati membri possano consentire al settore riservato per raggiungere questo obiettivo. Ogni altro finanziamento che fosse necessario per il servizio universale può essere ottenuto, ad esempio, subordinando la concessione delle autorizzazioni all'obbligo di contribuire finanziariamente ad un fondo di compensazione, amministrato a tal fine da un organismo indipendente dal beneficiario o dai beneficiari, come stabilisce l'articolo 9 della direttiva sui servizi postali.

La direttiva stabilisce uno standard minimo comune per il servizio universale e norme comuni per quanto ri-

guarda i servizi riservati. In questo modo la direttiva rafforza la certezza giuridica per quanto riguarda alcuni diritti speciali od esclusivi nel settore postale. Vi sono tuttavia alcune misure nazionali che non rientrano nel campo d'applicazione della direttiva e che potrebbero essere in contrasto con le norme del trattato CE applicabili agli Stati membri. Anche il comportamento autonomo degli esercenti postali è soggetto alle norme di concorrenza del trattato CE.

L'articolo 90, paragrafo 2, del trattato statuisce che i fornitori di servizi di interesse generale possono derogare alle norme del trattato, qualora l'applicazione di tali norme osti all'adempimento della specifica missione loro affidata. Questa deroga alle norme del trattato, tuttavia, deve comunque rispettare il principio della proporzionalità, che è inteso a garantire la migliore corrispondenza possibile tra il compito di fornire servizi di interesse generale e il modo in cui tali servizi sono forniti in pratica, per far sì che i mezzi utilizzati siano proporzionali agli obiettivi perseguiti. Questo principio è formulato in modo tale da consentire un equilibrio flessibile ed adattabile alle varie situazioni, che tenga conto del fatto che i vincoli tecnici e finanziari possono variare da un settore all'altro. Esso consente inoltre la migliore interazione possibile tra l'efficienza del mercato e le esigenze dell'interesse generale, garantendo che i mezzi utilizzati per soddisfare tali esigenze non interferiscano indebitamente con un armonico funzionamento del mercato unico europeo e non incidano sugli scambi in misura contraria all'interesse comunitario⁽¹⁰⁾.

L'applicazione delle norme del trattato, compresa la deroga di cui all'articolo 90, paragrafo 2, tanto ai comportamenti delle imprese, quanto alle misure nazionali, può avvenire soltanto caso per caso. Sembra tuttavia molto auspicabile, per rafforzare la certezza giuridica nel caso di misure non contemplate dalla direttiva, spiegare come la Commissione interpreti il trattato e quale approccio intenda seguire in futuro nell'applicazione di queste norme. La Commissione ritiene che, fatto salvo il disposto dell'articolo 90, paragrafo 2, per quanto riguarda la fornitura del servizio universale, l'applicazione delle norme del trattato incoraggerebbe la competitività delle imprese che operano nel settore postale, andrebbe a vantaggio dei consumatori e contribuirebbe in modo positivo al raggiungimento degli obiettivi d'interesse generale.

Il settore postale nell'Unione europea è caratterizzato da servizi che gli Stati membri hanno riservato per garantire il servizio universale e che attualmente sono ar-

⁽¹⁰⁾ Cfr. cause da C-157/94 a C-160/94 «Obbligazioni degli Stati membri — Elettricità», Commissione delle Comunità europee contro Paesi Bassi (157/94), Italia (159/94), Francia (159/94), Spagna (160/94).

monizzati dalla direttiva, per limitare gli effetti di distorsione tra gli Stati membri. Conformemente a quanto previsto dal trattato, la Commissione deve garantire che questi monopoli postali siano conformi alle norme del trattato e in particolare a quelle di concorrenza, per garantire il massimo vantaggio ai consumatori e per limitare ogni effetto distorsivo. Per raggiungere questo obiettivo, applicando le regole della concorrenza al settore postale, caso per caso, la Commissione garantisce che il potere monopolistico non venga utilizzato per estendere una posizione dominante protetta ad attività liberalizzate o per effettuare una discriminazione ingiustificata a favore di grossi clienti e a discapito dei piccoli utenti. La Commissione garantisce anche che i monopoli postali concessi nel settore dei servizi transfrontalieri non vengano utilizzati per creare o per mantenere intese illecite in materia di tariffe, che nuocciano agli interessi delle imprese e dei consumatori dell'Unione europea.

La presente comunicazione spiega a tutti coloro che agiscono su questo mercato quali siano le conseguenze pratiche dell'applicabilità delle norme della concorrenza al settore postale e quali siano le possibili deroghe ai principi enunciati. Nella comunicazione viene illustrata la posizione che la Commissione intende adottare, nel contesto del mantenimento dei diritti speciali ed esclusivi armonizzati dalla direttiva relativa ai servizi postali, per la valutazione di casi concreti oppure dinanzi alla Corte di giustizia nelle questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte dai tribunali nazionali in virtù dell'articolo 177 del trattato CE.

1. DEFINIZIONI

Ai fini della presente comunicazione sono ⁽¹¹⁾:

«servizi postali»: i servizi che includono la raccolta, lo smistamento, l'instradamento e la distribuzione degli invii postali;

«rete postale pubblica»: l'insieme dell'organizzazione dei mezzi di ogni tipo utilizzati dal fornitore o dai fornitori del servizio universale che consentono in particolare:

- la raccolta, dai punti di accesso sull'insieme del territorio, degli invii postali coperti dall'obbligo di servizio universale;

- l'instradamento e il trattamento di tali invii dal punto di accesso alla rete postale fino al centro di distribuzione;

- la distribuzione all'indirizzo indicato sull'invio;

«punto di accesso»: ubicazioni fisiche, comprendenti in particolare le cassette postali messe a disposizione del pubblico, o sulla via pubblica o nei locali del fornitore del servizio universale, dove gli invii postali possono essere depositati dai clienti nella rete postale pubblica;

«raccolta»: l'operazione di raccolta degli invii postali depositati nei punti di accesso;

«distribuzione»: il processo che va dallo smistamento nel centro incaricato di organizzare la distribuzione alla consegna degli invii postali ai destinatari;

«invio postale»: l'invio, nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna, dal fornitore del servizio universale; si tratta, ad esempio, oltre agli invii di corrispondenza, di libri, cataloghi, giornali, periodici e pacchi postali contenenti merci con o senza valore commerciale;

«invio di corrispondenza»: la comunicazione 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; libri, cataloghi, quotidiani e periodici non sono considerati invii di corrispondenza;

«pubblicità diretta per corrispondenza»: comunicazione, indirizzata ad un numero significativo di persone, consistente unicamente in materiale pubblicitario o di marketing, contenente lo stesso messaggio ad eccezione del nome, dell'indirizzo e del numero di identificazione del destinatario nonché altre modifiche che non alterano la natura del messaggio, da inoltrare e consegnare all'indirizzo indicato dal mittente sull'invio stesso o sull'involucro; l'autorità nazionale di regolamentazione interpreta i termini «numero significativo di persone» all'interno di ciascuno Stato membro e pubblica una definizione appropriata; avvisi, fatture, rendiconti finanziari e altre comunicazioni non identiche non sono considerati pubblicità diretta per corrispondenza; una comunicazione contenente pubblicità e altro nello stesso involucro non è considerata pubblicità diretta per corrispondenza: quest'ultima comprende la pubblicità transfrontaliera e quella interna;

«scambio di documenti»: fornitura di mezzi, compresi locali ad hoc nonché trasporto da parte di terzi, ai fini della consegna diretta mediante scambio

⁽¹¹⁾ Le definizioni vanno interpretate alla luce della direttiva sui servizi postali e delle modifiche conseguenti ad un riesame di detta direttiva.

reciproco di invii postali tra utenti abbonati a questo servizio;

«servizio espresso»: il servizio che, oltre a una maggiore rapidità e affidabilità nella raccolta e recapito degli invii, comprende tutti o alcuni dei seguenti servizi supplementari: garanzia di consegna a data pre-determinata; ritiro a domicilio, recapito nelle mani del destinatario, possibilità di cambiare la destinazione e l'indirizzo nel tragitto, conferma al mittente dell'avvenuto ricevimento; controllo, ricerca e rintracciamento di invii spediti; servizio personalizzato per il cliente e, se richiesto, servizio «à la carte»; in linea di massima, i clienti normalmente sono disposti a pagare parecchio per questo servizio;

«fornitore del servizio universale»: l'ente pubblico o privato che fornisce un servizio postale universale o una parte dello stesso, all'interno di uno Stato membro la cui identità è stata notificata alla Commissione;

«diritti esclusivi»: i diritti concessi da uno Stato membro ad un'impresa, mediante atto legislativo, regolamento o amministrativo che le riserva la prestazione di servizi postali o di svolgere un'attività all'interno di una determinata zona geografica;

«diritti speciali»: i diritti concessi da uno Stato membro a un numero limitato di imprese, mediante un atto legislativo, regolamento o amministrativo che, all'interno di una determinata zona geografica,

— limita discrezionalmente a due o più il numero delle imprese autorizzate a fornire un servizio o a svolgere un'attività sulla base di criteri obiettivi, proporzionali e non discriminatori, ovvero

— sulla base di criteri diversi da criteri obiettivi, proporzionali e non discriminatori, designa varie imprese concorrenti come imprese autorizzate a fornire un servizio o a svolgere un'attività, ovvero

— conferisce ad una o più imprese, non conformandosi a criteri obiettivi, proporzionali e non discriminatori, vantaggi giuridici o amministrativi che influiscono sostanzialmente sulla capacità di qualsiasi altra impresa di fornire lo stesso servizio o di effettuare la stessa attività nella stessa zona geografica, in condizioni sostanzialmente equivalenti;

«spese terminali»: la remunerazione dei fornitori del servizio universale incaricati della distribuzione della posta transfrontaliera in entrata costituita dagli invii postali provenienti da un altro Stato membro o da un paese terzo;

«intermediario»: un operatore economico che agisce in veste di intermediario tra il mittente dell'invio postale e il fornitore del servizio universale raccogliendo e/o trasportando e/o presmistando gli invii prima di inoltrarli alla rete postale pubblica nello stesso Stato o in un altro;

«autorità nazionale di regolamentazione»: in ciascuno Stato membro, l'organo o gli organi ai quali lo Stato membro delega, tra l'altro, le funzioni di regolamentazione di cui alla direttiva sui servizi postali;

«esigenze essenziali»: i motivi di interesse generale e di natura non economica che possono portare uno Stato membro ad imporre condizioni in materia di fornitura di servizi postali⁽¹²⁾; tali motivi sono la riservatezza della corrispondenza, la sicurezza del funzionamento della rete in materia di trasporto di sostanze pericolose e, nei casi in cui sia giustificato, la protezione dei dati, la tutela dell'ambiente e l'assetto territoriale.

La protezione dei dati può comprendere la protezione dei dati personali, la riservatezza delle informazioni trasmesse o conservate, nonché la tutela della vita privata.

2. DEFINIZIONE DEL MERCATO E POSIZIONE SUL MERCATO DEI SERVIZI POSTALI

a) Definizione del mercato geografico e del mercato dei prodotti

2.1. Gli articoli 85 e 86 del trattato vietano, in quanto incompatibili con il mercato comune, il comportamento di una o più imprese che possa pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbia per oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza e/o comporti lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo. I territori degli Stati membri costituiscono mercati geografici distinti per quanto riguarda la distribuzione della posta interna e la distribuzione sul territorio nazionale della posta transfrontaliera in entrata, a causa, soprattutto, dei diritti esclusivi degli esercenti, di cui al punto 4.2 e a motivo delle restri-

⁽¹²⁾ Al punto 5.3 viene spiegato il significato importante di questa frase, nel contesto del diritto comunitario della concorrenza.

zioni imposte alla prestazione di servizi postali. Ognuno di questi mercati geografici costituisce una parte sostanziale del mercato comune. Per la determinazione del «mercato rilevante», il paese d'origine della corrispondenza transfrontaliera in arrivo non ha rilevanza.

2.2. Quanto ai mercati dei prodotti, le disparità esistenti nelle prassi degli Stati membri dimostrano che in alcuni casi è necessario distinguere tra diversi mercati. La distinzione tra diversi mercati dei prodotti dipende, tra l'altro, dai diritti speciali o esclusivi concessi. Nella sua valutazione dei singoli casi, sulla base delle diverse condizioni di mercato e dei diversi quadri normativi degli Stati membri e sulla base del quadro armonizzato creato dalla direttiva sui servizi postali, in linea di massima la Commissione ritiene che esista un certo numero di mercati dei prodotti distinti, quali la raccolta, lo smistamento, l'instradamento e la distribuzione degli invii postali e, ad esempio, la pubblicità diretta per corrispondenza e la corrispondenza transfrontaliera. La Commissione tiene conto del fatto che questi mercati sono in tutto o in parte liberalizzati in diversi Stati membri. Nella valutazione dei singoli casi la Commissione prenderà in considerazione i mercati appresso indicati.

2.3. Il servizio di corrispondenza ordinaria riguarda il recapito degli invii postali all'indirizzo su di essi indicato.

Ne è invece esclusa la fornitura di servizi postali in conto proprio, cioè l'autoprestazione di servizi postali da parte di una persona fisica o giuridica (comprese le società controllate o affiliate) che è l'origine della corrispondenza.

Sono altresì esclusi, in conformità a quanto praticato in molti Stati membri, gli invii postali che non sono considerati corrispondenza in quanto consistono in copie identiche della stessa comunicazione scritta che non sono state modificate da aggiunte, cancellature o indicazioni diverse dal nome del destinatario e dal suo indirizzo: trattasi di riviste, giornali, periodici stampati, compresi cataloghi, nonché di prodotti o documenti acclusi o relativi a tali invii.

La pubblicità diretta per corrispondenza è stata inclusa nella definizione di invio postale, anche se non contiene veri e propri messaggi personalizzati. Questo tipo di pubblicità risponde alle esigenze di operatori specifici in materia di servizi di comunicazione commerciale, in complemento agli annunci pubblici-

tari nei mezzi di comunicazione di massa. Chi invia pubblicità diretta per corrispondenza, inoltre, non esige necessariamente gli stessi tempi brevi di consegna garantiti ai clienti che pagano le tariffe previste per gli invii di prima classe per i servizi del mercato relativo. Il fatto che i due servizi non siano sempre direttamente intercambiabili indica la possibilità che esistano mercati distinti.

2.4. Tra gli altri mercati distinti vanno annoverati, ad esempio, il mercato del servizio espresso, il mercato dello scambio di documenti e quello dei nuovi servizi (molto diversi dai servizi tradizionali). Le attività che consistono in una combinazione di nuove tecnologie di telecomunicazione e di alcuni elementi dei servizi postali possono, ma non necessariamente, essere nuovi servizi ai sensi della direttiva sui servizi postali. Esse possono infatti semplicemente essere frutto dell'adattabilità dei servizi tradizionali.

Lo scambio di documenti differisce dal mercato di cui al punto 2.3, in quanto non comprende la raccolta e la consegna al destinatario degli invii postali trasportati; esso comprende soltanto la fornitura di mezzi, compresa la messa a disposizione da parte di un terzo di appositi locali e di mezzi di trasporto, per consentire la distribuzione da parte degli interessati stessi tramite il mutuo scambio di invii postali tra utenti abbonati al servizio. Gli utenti di uno scambio di documenti sono membri di un gruppo chiuso di utenti.

Anche il servizio espresso differisce dal mercato di cui al punto 2.3 in virtù del valore aggiunto rispetto al servizio postale di base⁽¹³⁾. Oltre a garantire una raccolta, un trasporto e una distribuzione più rapidi e affidabili degli invii postali, un servizio espresso si distingue per la fornitura di tutti o alcuni dei seguenti servizi supplementari: la garanzia di recapito ad una data determinata; il ritiro al domicilio del mittente; la consegna nelle mani del destinatario; la possibilità di cambiare destinazione o destinatario durante il percorso; la conferma al mittente dell'avvenuta consegna; il sistema di ricerca e rintracciamento; il trattamento personalizzato e l'offerta di una gamma di servizi in funzione delle esigenze dei clienti. In linea di massima i clienti sono disposti a pagare tariffe più alte per questo tipo di servizio. Il settore riservato, come definito nella direttiva di armonizzazione, può comprendere la consegna rapida di invii postali nazionali, entro i limiti di prezzo e di peso stabiliti.

⁽¹³⁾ Decisioni 90/16/CEE (GU L 10 del 12.1.1990, pag. 47) e 90/456/CEE (GU L 233 del 28.8.1990, pag. 19) della Commissione.

2.5. Fatta salva la definizione dei settori riservati, fornita nella direttiva sui servizi postali, nel servizio generale di corrispondenza rientrano varie attività che rispondono ad esigenze diverse e vanno quindi considerate, in linea di massima, come mercati differenti: i mercati della raccolta e dello smistamento, il mercato dell'instradamento e infine il mercato della distribuzione (interna e transfrontaliera in arrivo) della posta. Vanno distinti in varie categorie anche gli utenti di queste attività. Gli utenti privati chiedono prodotti o servizi nel quadro di un servizio unico integrato. Gli utenti professionali, invece, che generano la maggior parte delle entrate degli esercenti di cui al punto 4.2, cercano attivamente le possibilità di sostituire le diverse componenti del servizio finale con soluzioni alternative (in termini di qualità di servizio e/o di costi) che, in vari casi, sono fornite da esercenti diversi o a questi subappaltate. I clienti professionali cercano di equilibrare i vantaggi e gli svantaggi dell'autofornitura rispetto alla fornitura dei servizi da parte di un esercente postale. I monopoli esistenti limitano la fornitura esterna di questi singoli servizi, ma se non vi fossero i monopoli, questi servizi sarebbero forniti singolarmente, in base alle condizioni del mercato. Questa realtà del mercato avvalorata l'opinione secondo cui la raccolta, lo smistamento, l'instradamento e la distribuzione degli invii postali costituiscono mercati diversi⁽¹⁴⁾. La distinzione tra i quattro mercati può essere importante dal punto di vista del diritto della concorrenza.

Ciò vale per la posta transfrontaliera, per la quale la raccolta e l'instradamento vengono effettuati da un operatore postale diverso da quello che provvede alla distribuzione, nonché nel caso della corrispondenza interna, in quanto la maggior parte degli esercenti consente ai clienti principali di effettuare lo smistamento degli invii in grandi quantità in cambio di sconti sulle proprie tariffe pubbliche. In questi casi variano anche la raccolta (deposito della corrispondenza) e i metodi di pagamento. Attualmente i servizi postali interni di grandi società sono spesso gestiti da intermediari che preparano e provvedono ad un primo smistamento della posta prima di consegnarla all'esercente postale per la distribuzione finale. Inoltre, molti esercenti postali consentono un certo tipo di accesso a valle alla propria rete postale, ad esempio consentendo o esigendo che la corrispondenza (smistata) sia depositata in un centro di spedizione o di smistamento. Spesso ciò consente di ottenere una maggiore affidabilità (qualità del servizio), in quanto così si evitano eventuali punti deboli a monte della rete postale.

⁽¹⁴⁾ Cfr. comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario della concorrenza (GU C 372 del 9.12.1997, pag. 5).

b) Posizione dominante

2.6. Poiché nella maggioranza degli Stati membri l'esercente quale definito al punto 4.2 è l'unico, grazie ai diritti esclusivi concessigli, a controllare una rete postale pubblica che copre tutto il territorio dello Stato membro, esso detiene una posizione dominante ai sensi dell'articolo 86 del trattato sul proprio mercato nazionale per la distribuzione degli invii di corrispondenza. La distribuzione è il servizio agli utenti che consente notevoli economie di scala e in molti casi l'esercente che fornisce questo servizio è dominante anche sui mercati della raccolta, dello smistamento e dell'instradamento della posta. Inoltre, l'impresa che effettua la distribuzione, in particolare se gestisce anche uffici postali, ha un vantaggio notevole, in quanto è considerata dagli utenti la principale impresa postale, poiché è la più grande e quindi quella che viene spontaneamente scelta per prima. Inoltre, nella maggior parte degli Stati membri, questa posizione dominante si estende anche a servizi quali le lettere raccomandate oppure i servizi speciali di consegna e/o alcuni settori del mercato dei pacchi.

c) Obblighi degli esercenti postali in posizione dominante

2.7. Ai sensi dell'articolo 86, lettera b), del trattato una pratica abusiva può consistere nel limitare l'efficienza di un servizio a danno degli utenti del servizio stesso. Quando uno Stato membro concede diritti esclusivi ad un esercente quale definito al punto 4.2 per servizi che questi non offre oppure offre a condizioni tali da non soddisfare le esigenze degli utenti, come un servizio prestato da operatori economici concorrenti, questo Stato membro induce detti soggetti, con il semplice esercizio del diritto esclusivo loro conferito, a limitare la fornitura del servizio in questione in quanto risulta impossibile, in tale circostanza, l'efficace esercizio di queste attività da parte di imprese private. Il caso ricorre ogniqualvolta le misure adottate a tutela dei servizi postali limitano la fornitura di servizi di posta espressa da parte di corrieri internazionali⁽¹⁵⁾.

Un altro possibile tipo di abuso può derivare dalla fornitura di un servizio gravemente inefficiente e dal

⁽¹⁵⁾ Cfr. nota 13.

mancato ricorso alle possibilità offerte dal progresso tecnico. Questo va a svantaggio degli utenti, che non possono scegliere tra diversi esercenti. Un'indagine effettuata di recente per conto della Commissione ⁽¹⁶⁾ ha dimostrato che gli esercenti postali pubblici degli Stati membri non esposti alla concorrenza non hanno fatto progressi significativi — a partire dal 1990 — nella normalizzazione di dimensioni e pesi. Dall'indagine risulta che alcuni esercenti postali hanno effettuato sovvenzioni incrociate occulte tra i servizi riservati e i servizi non riservati (cfr. punti 3.1 e 3.4) e ciò spiega, secondo l'indagine in questione, la maggior parte delle disparità di prezzo tra gli Stati membri registrate nel 1994, che penalizzano soprattutto gli utenti privati che non sono in grado di fruire di alcuna forma di sconto, in quanto ricorrono ai servizi riservati, in cui si praticano tariffe più alte del dovuto.

Ciò significa che gli esercenti postali, quando beneficiano di diritti speciali o esclusivi, possono lasciar peggiorare la qualità del servizio ⁽¹⁷⁾ e omettere di prendere i provvedimenti necessari per migliorarla. In questi casi, la Commissione può essere indotta ad agire tenendo conto delle condizioni di cui al punto 8.3.

Per quanto riguarda i servizi postali transfrontalieri, l'indagine di cui sopra ha dimostrato che la loro qualità deve essere notevolmente migliorata per soddisfare le esigenze degli utenti e soprattutto dei privati che non si possono permettere i servizi dei corrieri o la trasmissione via fax. Nel 1995 e nel 1996 sono state fatte rilevazioni da un organismo indipendente, dalle quali è risultato un miglioramento della qualità del servizio dal 1994. Queste rilevazioni, tuttavia, riguardano soltanto la posta di prima classe e

rilevazioni più recenti indicano che la qualità è nuovamente in lieve flessione.

La maggioranza degli esercenti postali pubblici della Comunità ha notificato alla Commissione, ai fini di una valutazione alla luce delle norme sulla concorrenza contenute nel trattato, un accordo sulle spese terminali. Le parti dell'accordo hanno affermato di voler stabilire una compensazione equa per la distribuzione della corrispondenza transfrontaliera, che rispecchi maggiormente i costi reali sostenuti, e di voler migliorare la qualità dei servizi postali transfrontalieri.

2.8. Anche il rifiuto ingiustificato di fornire un servizio è un abuso incompatibile con il disposto dell'articolo 86 del trattato. Tale comportamento porterebbe a una limitazione dei servizi ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2, lettera b), e, se rivolto solo a determinati utenti, darebbe luogo ad una discriminazione contraria all'articolo 86, paragrafo 2, lettera c), che statuisce che non si applichino condizioni dissimili per prestazioni equivalenti. Nella maggior parte degli Stati membri, gli esercenti quali definiti al punto 4.2 consentono agli intermediari l'accesso in vari punti della propria rete postale. Tuttavia le condizioni di accesso, ed in particolare le tariffe applicate, sono spesso di natura riservata e potrebbero favorire l'applicazione di condizioni discriminatorie. Gli Stati membri devono assicurare a questo riguardo che la propria normativa postale non induce gli operatori postali a differenziare in modo ingiustificato le condizioni praticate o a escludere determinate imprese.

2.9. Un'impresa dominante ha diritto a difendere la sua posizione concorrendo con i rivali, ma detiene anche una responsabilità particolare nel non ridurre ulteriormente il grado di concorrenza ancora restante sul mercato. Le pratiche di esclusione possono essere dirette contro concorrenti già attivi sul mercato o contro l'accesso al mercato di nuovi concorrenti. Tra gli esempi di tale comportamento illecito figurano: il rifiuto di rifornimento in quanto mezzo di eliminazione di un concorrente da parte di un'impresa che sia l'unica o la più importante fonte di approvvigionamento di un prodotto o che controlli (cfr. punto 3) l'accesso ad una tecnologia o ad un'infrastruttura essenziali; l'applicazione di prezzi predatori, gli accordi volti ad escludere concorrenti; la discriminazione nell'ambito di una più ampia strategia di comportamento monopolistico destinata ad escludere concorrenti; i sistemi di sconti su base esclusiva.

⁽¹⁶⁾ UFC — Que Choisir, «I servizi postali nell'Unione europea», aprile 1994.

⁽¹⁷⁾ Alcuni decenni or sono, in molti Stati membri gli utenti potevano ancora contare su questo servizio per ricevere nel pomeriggio lettere formate standard imbucate la mattina. Da allora si è registrato un continuo declino della qualità del servizio, in particolare una riduzione da cinque a uno (o a due in alcune città dell'Unione europea) del numero di distribuzioni quotidiane effettuate dal postino. I diritti esclusivi concessi alle imprese postali hanno favorito un calo della qualità, in quanto consentono loro di impedire ai concorrenti l'accesso al mercato. Di conseguenza le imprese postali non si sono preoccupate di compensare gli aumenti salariali e la riduzione delle ore di lavoro con l'introduzione di tecnologie moderne, come hanno invece fatto le imprese industriali in situazione di concorrenza.

3. SOVVENZIONI INCROCIATE

a) Principi fondamentali

- 3.1. Per sovvenzioni incrociate s'intendono le operazioni con cui un'impresa imputa interamente o parzialmente i costi della propria attività su un determinato mercato geografico o su un mercato dei prodotti alla sua attività su un altro mercato geografico o dei prodotti. A determinate condizioni, le sovvenzioni incrociate nel settore postale, in cui quasi tutti gli esercenti forniscono servizi riservati e non riservati, potrebbe comportare distorsioni della concorrenza, cioè consentire ad un'impresa di battere i propri concorrenti con offerte rese possibili non dall'efficienza (comprese le economie di gamma) e dai risultati, ma da sovvenzioni incrociate. Ai fini dello sviluppo del settore dei servizi postali, quindi, è essenziale impedire che vengano effettuate sovvenzioni incrociate che portino ad una concorrenza sleale.
- 3.2. Le sovvenzioni incrociate non provocano distorsioni della concorrenza quando i costi delle attività riservate sono sovvenzionati con proventi di altre attività riservate, poiché non vi è concorrenza possibile nel quadro di dette attività. Questa forma di sovvenzione può risultare a volte necessaria per consentire agli esercenti di cui al punto 4.2 di ottemperare all'obbligo di fornire un servizio universale a tutti alle stesse condizioni⁽¹⁸⁾. La distribuzione della corrispondenza in zone rurali non redditizie, ad esempio, è sovvenzionata da introiti provenienti dalla distribuzione della corrispondenza in zone urbane redditizie. Lo stesso dicasi per il finanziamento della fornitura di servizi riservati tramite introiti provenienti da attività aperte alla concorrenza. Inoltre, le sovvenzioni incrociate tra attività non riservate non sono di per sé abusive.
- 3.3. Sovvenzionare attività aperte alla concorrenza imputando i loro costi ad attività riservate, invece, può provocare distorsioni della concorrenza, in violazione dell'articolo 86. Questo comportamento potrebbe corrispondere ad un abuso di posizione dominante nella Comunità da parte di un'impresa. Inoltre, gli utenti delle attività prestate in regime di monopolio dovrebbero sostenere costi che non sono connessi alla fornitura di tali servizi. Ciononostante, anche le imprese in posizione dominante sono autorizzate a far concorrenza alle altre in materia di prezzi o a migliorare il loro flusso di cassa e ad ottenere soltanto un contributo parziale ai loro costi fissi (generali), a meno che non si tratti di prezzi sleali o contrari alla normativa nazionale o comunitaria in materia.

b) Conseguenze

- 3.4. Al punto 2.7, relativo alle obbligazioni degli esercenti postali in posizione dominante, si è affermato che, quanto alle sovvenzioni incrociate, gli esercenti di cui al punto 4.2 non dovrebbero utilizzare gli introiti provenienti dal settore riservato per sovvenzionare attività aperte alla concorrenza. In questo modo si potrebbero consentire di evitare restrizioni o distorsioni della concorrenza nel settore non riservato. Tuttavia, in alcuni casi in cui ciò risulti giustificato, fatto salvo il disposto dell'articolo 90, paragrafo 2, le sovvenzioni incrociate possono essere considerate lecite: ciò avviene, ad esempio, nel caso della corrispondenza di tipo culturale⁽¹⁹⁾, purché siano applicate in modo non discriminatorio, o per servizi particolari per le persone svantaggiate sul piano sociale, sanitario ed economico. Ove opportuno la Commissione indicherà quali altre deroghe al trattato sono consentite. In tutti gli altri casi, tenuto conto delle indicazioni di cui al punto 3.3, i prezzi di servizi concorrenziali offerti dall'esercente di cui al punto 4.2 in linea di massima, data la difficoltà dell'imputazione dei costi comuni, dovrebbe essere almeno pari al costo totale medio delle prestazioni, cioè coprire i costi diretti, più una percentuale adeguata dei costi comuni e generali sostenuti dall'esercente. Per determinare questa quota adeguata si dovrebbe ricorrere a criteri oggettivi, come il volume, il tempo necessario in termini di manodopera, la frequenza dell'uso. Quando per le sovvenzioni incrociate si utilizza come criterio il fatturato dei servizi interessati, si dovrebbe tener conto del fatto che il fatturato delle attività in causa viene mantenuto artificialmente basso. Gli elementi che sono influenzati dalla domanda, come le entrate o gli utili, sono influenzati anche dai comportamenti sleali. Nel caso in cui vengano offerti sistematicamente e selettivamente servizi a prezzi inferiori al costo totale medio, la Commissione esaminerà la situazione, caso per caso, alla luce dell'articolo 86, del combinato disposto dell'articolo 86 e dell'articolo 90, paragrafo 1, oppure dell'articolo 92.

4. IMPRESE PUBBLICHE E DIRITTI SPECIALI OD ESCLUSIVI

- 4.1. Il trattato obbliga gli Stati membri a non emanare né mantenere, nei confronti delle imprese pubbliche o delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del trattato stesso (articolo 90, paragrafo 1). L'espressione

⁽¹⁸⁾ Cfr. direttiva sui servizi postali, considerando 16 e 28 e capitolo 5.

⁽¹⁹⁾ Fatta rientrare dall'UPU nella categoria «opere intellettuali», che comprende libri, quotidiani, periodici e riviste.

«impresa» designa qualsiasi persona che esercita una attività economica, indipendentemente dallo statuto giuridico di tale persona e dalle sue modalità di finanziamento. La fornitura dei servizi di raccolta, instradamento, smistamento e distribuzione di invii postali costituisce un'attività economica e tali servizi vengono normalmente prestati a titolo oneroso.

Il termine «impresa pubblica» designa qualsiasi impresa su cui le autorità pubbliche possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante perché ne hanno la proprietà o hanno in essa una partecipazione finanziaria oppure in conseguenza delle norme che disciplinano l'impresa in questione⁽²⁰⁾. L'influenza dominante può essere presunta specie quando le autorità pubbliche, direttamente o indirettamente, detengono la maggioranza del capitale sottoscritto dell'impresa, controllano la maggioranza dei voti cui danno diritto le quote del capitale dell'impresa oppure hanno il diritto di nominare più della metà dei membri degli organi di amministrazione, di direzione o di vigilanza. Gli organismi che fanno parte dell'amministrazione di uno Stato membro e che forniscono in modo organizzato servizi postali a favore di terzi in cambio di una remunerazione vanno anch'essi considerati come «imprese pubbliche». Le imprese a cui vengono concessi diritti speciali o esclusivi, conformemente all'articolo 90, paragrafo 1, possono essere sia pubbliche che private.

4.2. Le disposizioni nazionali relative agli esercenti postali ai quali gli Stati membri hanno concesso diritti speciali o esclusivi per la fornitura di determinati servizi postali sono considerate «misure» ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 1, del trattato e devono essere valutate alla luce delle disposizioni del trattato a cui fa riferimento tale articolo.

Alle imprese pubbliche e alle imprese a cui sono stati concessi diritti speciali o esclusivi, oltre all'articolo 90, paragrafo 1, si applicano gli articoli 85 e 86.

4.3. Nella maggior parte degli Stati membri, i diritti speciali o esclusivi riguardano servizi quali la raccolta, l'instradamento e la distribuzione di invii postali nonché le modalità di fornitura di tali servizi, come ad esempio il diritto esclusivo di collocare le cassette postali lungo le strade principali o di emettere francobolli recanti il nome del paese in questione.

⁽²⁰⁾ Direttiva 80/723/CEE della Commissione, del 25 giugno 1980, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche (GU L 195 del 20.7.1980, pag. 35).

5. LIBERA PRESTAZIONE DI SERVIZI

a) Principi fondamentali

5.1. La concessione di diritti speciali o esclusivi a uno o più esercenti quali definiti al punto 4.2 per la raccolta, inclusa la raccolta pubblica, l'instradamento e la distribuzione di determinate categorie di invii postali, limita inevitabilmente la possibilità che tali servizi siano forniti da imprese con sede in altri Stati membri oppure da imprese stabilite negli Stati membri in questione. Questa restrizione ha carattere transfrontaliero quando i destinatari o i mittenti degli invii postali gestiti da tali imprese risiedono in altri Stati membri. In pratica, le restrizioni alla fornitura di servizi postali ai sensi dell'articolo 59 del trattato⁽²¹⁾ riguardano il divieto di trasportare talune categorie di invii postali in altri Stati membri, in particolare da parte di intermediari, come pure il divieto di distribuire la posta transfrontaliera in arrivo. La direttiva sui servizi postali stabilisce le restrizioni considerate giustificate in materia di fornitura di servizi postali.

5.2. L'articolo 66, in combinato disposto con gli articoli 55 e 56 del trattato, stabilisce le deroghe all'articolo 59. Trattandosi di deroghe, esse devono essere interpretate in modo restrittivo. Per quanto concerne i servizi postali, le deroghe di cui all'articolo 55 si applicano solo al trasporto e alla distribuzione della posta di tipo speciale, ad esempio quella originata nel corso di procedure di tipo amministrativo o giudiziario collegate, anche solo a titolo occasionale, all'esercizio di una pubblica potestà, in particolare le notificazioni previste nel quadro di dette procedure. L'instradamento e la distribuzione di tali invii sul territorio di uno Stato membro possono pertanto essere subordinati ad un obbligo di licenza (cfr. punto 5.5) al fine di tutelare l'interesse pubblico. Le altre deroghe al trattato elencate in queste disposizioni non si applicano di norma ai servizi postali. Di per sé tali servizi non minacciano l'ordine pubblico né hanno ripercussioni sulla sanità pubblica.

5.3. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia sono possibili, in linea di principio, ulteriori deroghe sulla base di esigenze imperative, purché siano finalizzate al soddisfacimento di esigenze essenziali di natura non economica e di interesse generale, si applichino senza provocare effetti discriminatori e siano adeguate e proporzionate all'obiettivo da con-

⁽²¹⁾ Per un'illustrazione generale dei principi derivanti dall'articolo 59, cfr. la Comunicazione 93/C 334/03 della Commissione, concernente la libera circolazione dei servizi attraverso le frontiere (GU C 334 del 9. 12. 1993, pag. 3).

seguire. Per quanto riguarda i servizi postali, le sole esigenze essenziali che legittimano restrizioni alla libertà di fornire servizi postali sono la protezione dei dati, conformemente ai provvedimenti di armonizzazione adottati in materia, la riservatezza della corrispondenza, la sicurezza della rete in relazione al trasporto di sostanze pericolose, come pure, se le disposizioni del trattato lo prevedono, la protezione dell'ambiente e l'assetto territoriale. Al contrario, la protezione dei consumatori non comporta restrizioni della libertà di fornire servizi postali, poiché questo obiettivo può essere conseguito anche attraverso la libera concorrenza, nel quadro della normativa generale in materia di deontologia degli scambi e di protezione dei consumatori. I vantaggi per i consumatori aumentano con la libera prestazione dei servizi postali, purché gli obblighi inerenti al servizio universale siano ben definiti, in base alla direttiva sui servizi postali, e siano rispettati.

5.4. Secondo la Commissione, pertanto, il mantenimento in vigore di diritti speciali o esclusivi volti a limitare la fornitura transfrontaliera di servizi postali deve essere giustificato alla luce degli articoli 90 e 59 del trattato. Finora sono stati considerati prima facie giustificati in base all'articolo 90, paragrafo 2, i diritti speciali od esclusivi la cui portata non va al di là del settore riservato come definito nella direttiva sui servizi postali. La corrispondenza transfrontaliera, in uscita è ormai liberalizzata de jure e de facto in vari Stati membri (Danimarca, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia e Regno Unito).

b) Conseguenze

5.5. L'adozione dei provvedimenti di cui alla direttiva sui servizi postali impone agli Stati membri di regolamentare tali servizi. Laddove gli Stati membri ritengano necessario limitare i servizi postali per salvaguardare le esigenze essenziali o le funzioni di servizio pubblico, il contenuto di tali normative deve essere conforme agli obiettivi perseguiti. Come regola di massima, gli obblighi devono essere fatti rispettare nel quadro delle licenze per categoria e delle procedure di dichiarazione mediante le quali gli esercenti di servizi postali forniscono nome, forma giuridica, designazione e indirizzo, nonché una breve descrizione dei servizi offerti al pubblico. La concessione di licenze individuali dovrebbe essere prevista solo nel caso di servizi postali specifici e laddove sia dimostrato che procedure meno restrittive non permettono di raggiungere tali obiettivi. Gli Stati membri possono essere invitati a notificare, caso per caso,

alla Commissione le misure adottate per consentire a quest'ultima di verificarne la rispondenza al principio di proporzionalità.

6. MISURE NAZIONALI

a) Principi fondamentali

6.1. Gli Stati membri hanno la facoltà di definire che cosa si debba intendere per «servizi di interesse generale», di concedere i diritti speciali od esclusivi necessari per prestare tali servizi, di regolamentarne la gestione e, se necessario, di finanziarli. Tuttavia, a norma dell'articolo 90, paragrafo 1, del trattato, gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del trattato, specialmente alle norme sulla concorrenza.

b) Conseguenze

6.2. L'esercizio di una rete universale di raccolta e di distribuzione conferisce agli esercenti quali definiti al punto 4.2 vantaggi significativi, in quanto consente loro di fornire non soltanto servizi riservati o liberalizzati, ricompresi nella definizione di servizio universale, ma anche altri servizi (postali non universali). Il divieto di cui all'articolo 90, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 86, si applica anche allo sfruttamento, senza validi motivi, di una posizione dominante su un mercato per ottenere un potere di mercato su mercati correlati o vicini, che sono mercati separati dal suddetto mercato, con il rischio di eliminare la concorrenza su tali mercati. Nei paesi in cui la distribuzione locale della corrispondenza è liberalizzata, come ad esempio in Spagna, e il monopolio è limitato all'instradamento e alla consegna interurbani, lo sfruttamento di una posizione dominante per un ampliamento del monopolio da quest'ultimo mercato al primo sarebbe pertanto incompatibile — in assenza di motivazioni specifiche — con le disposizioni del trattato, in quanto il funzionamento dei servizi di pubblico interesse economico non è risultato finora pregiudicato. La Commissione ritiene che gli Stati membri dovrebbero comunicarle qualsiasi estensione dei diritti speciali o esclusivi e la relativa giustificazione.

6.3. Eventuali restrizioni alla prestazione dei servizi postali possono provocare conseguenze sul commercio tra Stati membri, in quanto i servizi postali offerti da esercenti diversi da quelli definiti al punto 4.2 possono comprendere invii da e verso altri Stati membri

e le restrizioni possono ostacolare le attività transfrontaliere degli esercenti di altri Stati membri.

6.4. Come indicato al punto 8, lettera b), vii), gli Stati membri devono controllare le condizioni d'accesso e l'esercizio dei diritti speciali ed esclusivi. Non è necessario che essi costituiscano nuovi enti a ciò preposti, tuttavia non dovrebbero conferire a un proprio esercente⁽²²⁾ ai sensi del punto 4.2, o a un ente a questi connesso (giuridicamente, amministrativamente e strutturalmente), il potere di vigilanza sui diritti esclusivi concessi e sulle attività degli esercenti postali in genere. All'impresa in posizione dominante non si deve consentire di avere un tale potere nei confronti dei suoi concorrenti. È indispensabile, tanto sul piano pratico che su quello teorico, l'indipendenza dell'autorità che esercita la sorveglianza dalle imprese sorvegliate. Il sistema di una concorrenza non falsata, quale richiesto dal trattato, può essere assicurato soltanto se vengono garantite ai diversi operatori economici pari opportunità, tra cui la riservatezza delle informazioni aziendali delicate. Il fatto di consentire ad un esercente di valutare le dichiarazioni dei propri concorrenti, di assegnare a un'impresa la potestà di vigilare sulle attività dei propri concorrenti oppure di essere associata alla concessione di licenze significa assicurare all'impresa stessa la disponibilità di informazioni commerciali relative ai propri concorrenti e quindi la possibilità di influenzare l'attività dei concorrenti stessi.

7. ESERCENTI POSTALI E AIUTI DI STATO

a) Principi

Pur se alcuni esercenti postali quali definiti al punto 4.2 registrano una elevata redditività, la maggior parte di essi sembra trovarsi in perdita o prossima al punto di copertura dei costi per le attività postali, sebbene le informazioni sui risultati a livello finanziario siano molto scasse, perché relativamente pochi esercenti pubblicano regolarmente informazioni pertinenti significative per un'eventuale revisione contabile. Tuttavia, vengono erogati aiuti finanziari diretti, sotto forma di sovvenzioni, o indiretti, quali gli sgravi fiscali, per sostenere taluni servizi postali, anche se spesso non sono chiare le somme effettivamente erogate.

Il trattato CE impone alla Commissione l'obbligo di l'articolo 92, in base al quale gli aiuti concessi

dagli Stati sono incompatibili con il mercato comune nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri, ad esclusione di alcuni casi in cui sono o possono essere concesse deroghe. Fatto salvo l'articolo 90, paragrafo 2, ai servizi postali vengono applicati gli articoli 92 e 93⁽²³⁾.

A norma dell'articolo 93, paragrafo 3, gli Stati membri sono tenuti a notificare alla Commissione — per approvazione — tutti i progetti di concessione di aiuto o di modifica dei regimi di aiuto esistenti. Inoltre la Commissione deve effettuare un controllo degli aiuti autorizzati in precedenza o concessi anteriormente alla data di entrata in vigore del trattato o prima dell'adesione dello Stato membro in questione.

Tutti i fornitori del servizio universale rientrano nel campo di applicazione della direttiva 80/723/CEE della Commissione, del 25 giugno 1980, sulla trasparenza delle relazioni finanziarie tra Stati membri e imprese pubbliche⁽²⁴⁾, modificata da ultimo dalla direttiva 93/84/CEE⁽²⁵⁾. Oltre al requisito generale di trasparenza per la contabilità degli esercenti ai sensi del punto 4.2, di cui si tratta al punto 8, lettera b), vi), gli Stati membri devono garantire che le loro relazioni finanziarie con questi operatori siano trasparenti, come disposto dalla direttiva stessa, affinché risultino chiaramente i seguenti elementi:

- a) i fondi pubblici messi a disposizione in modo diretto, inclusi gli sgravi o le esenzioni fiscali;
- b) i fondi pubblici messi a disposizione tramite altre imprese pubbliche o istituzioni finanziarie;
- c) l'uso effettivo di tali fondi pubblici.

La Commissione considera, tra l'altro, concessione di fondi pubblici:

- a) il ripianamento di perdite d'esercizio;
- b) il conferimento di capitali;

⁽²²⁾ Cfr. in particolare sentenza della Corte di giustizia del 13. dicembre 1991, nella causa C-18/88 RTT c/GB-Inno-BM, Racc. pag. I-5981-5982, punti da 25 a 28.

⁽²³⁾ Sentenza della Corte di giustizia, causa C-387/92, Banco de Credito contro Ayuntamiento Valencia, Racc. 1994, pag. I-877.

⁽²⁴⁾ GU L 195 del 29.7.1980, pag. 35.

⁽²⁵⁾ GU L 254 del 12.10.1993, pag. 16.

- c) le sovvenzioni a fondo perduto o i prestiti agevolati;
- d) la concessione di agevolazioni finanziarie mediante la rinuncia ai profitti o alla restituzione di somme dovute;
- e) la rinuncia a un rendimento normale dei fondi pubblici concessi;
- f) la compensazione degli oneri finanziari imposti dalle autorità pubbliche.

b) Applicazione degli articoli 90 e 92

La Commissione ha esaminato diverse agevolazioni fiscali accordate ad un esercente postale in virtù dell'articolo 92, in combinato disposto con l'articolo 90, per verificare se queste agevolazioni fiscali potevano essere utilizzate per sovvenzioni incrociate alle operazioni dell'esercente in settori aperti alla concorrenza. Nel periodo considerato l'esercente postale non disponeva di una contabilità analitica che consentisse alla Commissione di operare una distinzione tra attività riservate e attività concorrenziali. Sulla base dei risultati degli studi effettuati in questo settore, la Commissione ha valutato i costi supplementari connessi con gli obblighi di servizio universale incombenti all'esercente postale e ha confrontato tali costi con le agevolazioni fiscali, pervenendo alla conclusione che i costi erano superiori alle agevolazioni e decidendo quindi che il sistema fiscale in esame non può comportare una sovvenzione incrociata delle operazioni dell'esercente nei settori aperti alla concorrenza ⁽²⁶⁾.

Va osservato che nella decisione la Commissione ha invitato lo Stato membro interessato a garantire che l'esercente postale adotti una contabilità analitica e a presentarle ogni anno tutti i dati che consentono di verificare l'osservanza del diritto comunitario.

Il Tribunale di primo grado ha confermato la decisione della Commissione ed ha affermato che le agevolazioni fiscali concesse all'esercente postale sono

aiuti di Stato che beneficiano di una deroga dal divieto di cui all'articolo 92, paragrafo 1, in virtù dell'articolo 90, paragrafo 2 ⁽²⁷⁾.

8. SERVIZIO DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE

a) Principi fondamentali

8.1. L'articolo 90, paragrafo 2, del trattato consente una deroga all'applicazione delle norme del trattato qualora essa osti all'adempimento, di diritto e di fatto, dello specifico compito affidato agli esercenti quali definiti al punto 4.2 per la fornitura di un servizio di pubblico interesse economico. Fatto salvo il diritto degli Stati membri di definire condizioni specifiche per il servizio di interesse generale, tale servizio consiste nella fornitura e nel mantenimento di un servizio postale universale, che garantisca, a tariffe accessibili, redditizie e trasparenti, l'accesso a livello nazionale alla rete stessa entro distanze ragionevoli e durante un orario di apertura adeguato e che comprenda la raccolta degli invii postali da cassette postali accessibili o da punti di raccolta dislocati sull'intero territorio e la distribuzione tempestiva di tali invii agli indirizzi indicati, oltre ai servizi associati, affidati a tali esercenti per la distribuzione universale nel rispetto di una qualità determinata in virtù di misure normative. Il servizio universale evolverà in funzione del contesto sociale, economico e tecnico e in funzione delle esigenze degli utenti.

L'interesse pubblico in questione impone la disponibilità nell'Unione di una rete postale pubblica effettivamente integrata, che consenta un'efficace circolazione dell'informazioni e promuova, da un lato, la competitività dell'industria europea nonché lo sviluppo degli scambi e una maggior coesione tra regioni e Stati membri, e dall'altro, il miglioramento dei contatti sociali tra i cittadini dell'Unione. Nella definizione dell'area riservata deve essere tenuto conto delle risorse finanziarie necessarie per la fornitura di un servizio di pubblico interesse economico.

8.2. Le risorse finanziarie per il mantenimento e il miglioramento di tale rete pubblica provengono ancora essenzialmente dalle attività di cui al punto 2.3.

⁽²⁶⁾ Caso NN 135/92 (GU C 262 del 7.10.1995, pag. 11).

⁽²⁷⁾ Causa T-106/95, FFSA c/Commissione, Racc. 1997, II-229.

Attualmente, in mancanza di un'armonizzazione a livello comunitario, nella maggior parte degli Stati membri i limiti del monopolio sono fissati con riferimento al peso dell'invio. Alcuni Stati membri applicano un limite combinato peso/prezzo ed un solo Stato membro ha stabilito il limite in funzione del prezzo. Stando alle informazioni di cui dispone la Commissione sui proventi ricavati dai flussi postali negli Stati membri, il mantenimento in essere di diritti speciali o esclusivi con riguardo a tale mercato potrebbe essere sufficiente, in assenza di circostanze straordinarie, a garantire il mantenimento e il miglioramento della rete postale pubblica.

Il servizio per il quale gli Stati membri possono riservare diritti speciali ed esclusivi nella misura necessaria per garantire il mantenimento del servizio universale sarà armonizzato dalla direttiva sui servizi postali. Se gli Stati membri concedono diritti speciali o esclusivi per detto servizio, questo va considerato un mercato dei prodotti nella valutazione dei singoli casi, in particolare quando si tratta di pubblicità diretta per corrispondenza, distribuzione di corrispondenza transfrontaliera in entrata, corrispondenza transfrontaliera in uscita e di raccolta, smistamento e instradamento della corrispondenza. La Commissione terrà conto del fatto che questi mercati sono totalmente o parzialmente liberalizzati in diversi Stati membri.

8.3. Nell'applicazione delle norme della concorrenza e delle altre disposizioni del trattato al settore postale, a seguito di una denuncia o per propria iniziativa, la Commissione terrà conto della definizione armonizzata contenuta nella direttiva sui servizi postali, per stabilire se la portata dell'area riservata possa essere giustificata a norma dell'articolo 90, paragrafo 2. La Commissione partirà dall'ipotesi che, se rientrano nei limiti dell'area riservata come definita nella direttiva, i diritti speciali od esclusivi sono, prima facie, giustificati a norma dell'articolo 90, paragrafo 2. Quest'ipotesi, tuttavia, potrà essere confutata se nella fattispecie i fatti dimostrano che la restrizione non rispetta le condizioni di cui all'articolo 90, paragrafo 2⁽²⁸⁾.

8.4. Il mercato della pubblicità diretta per corrispondenza sta ancora sviluppandosi a rimi diversi nei singoli Stati membri e ciò rende difficile, per il mo-

mento, alla Commissione specificare da un punto di vista generale gli obblighi degli Stati membri relativi a tale servizio. La principale questione connessa con la pubblicità diretta per corrispondenza è l'abuso potenziale da parte dei consumatori della tariffazione e della liberalizzazione di tale mercato (gli invii riservati sono distribuiti da un altro esercente, in quanto invii di pubblicità diretta non riservati), per eludere l'area dei servizi riservati di cui al punto 8.2. Gli elementi concreti desumibili dall'esperienza degli Stati membri che non impongono restrizioni ai servizi di pubblicità diretta per corrispondenza, come Spagna, Italia, Paesi Bassi, Austria, Svezia, Finlandia, non permettono ancora di trarre deduzioni conclusive e non consentono una valutazione generale definitiva. Tenuto conto di queste incertezze, si è ritenuto opportuno procedere in via transitoria. Se particolari circostanze lo rendono necessario e fatto salvo il punto 8.3, gli Stati membri possono mantenere talune restrizioni vigenti per i servizi di pubblicità diretta per corrispondenza o introdurre l'obbligo di licenza per evitare distorsioni artificiali del traffico e una sostanziale destabilizzazione dei proventi.

8.5. Per quanto riguarda la distribuzione della corrispondenza transfrontaliera in arrivo, il sistema dell'importo delle spese terminali percepito dall'esercente postale dello Stato membro di consegna della corrispondenza transfrontaliera e corrisposto dall'esercente dello Stato membro di origine è attualmente in corso di revisione per adeguare le stesse spese — che in molti casi sono troppo basse — ai costi effettivi di recapito.

Fatto salvo il punto 8.3, gli Stati membri possono mantenere talune restrizioni vigenti per la distribuzione di corrispondenza transfrontaliera in arrivo⁽²⁹⁾, per evitare sviamenti artificiali del traffico che gonfierebbero la quota della corrispondenza transfrontaliera sul traffico comunitario. Tali restrizioni possono riguardare esclusivamente invii che rientrano nell'area dei servizi riservati. Nel valutare la situazione caso per caso, la Commissione terrà conto delle circostanze pertinenti e specifiche agli Stati membri.

8.6. La raccolta, lo smistamento e l'instradamento di invii postali sono già stati o vengono attualmente sempre più aperti ai terzi da parte degli esercenti postali in

⁽²⁸⁾ Circa i limiti dell'applicazione della deroga di cui all'articolo 90, paragrafo 2, cfr. la posizione della Corte di giustizia nelle seguenti cause: C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova SpA contro Siderurgia Gabrielli SpA*, sentenza del 10 dicembre 1991, Racc. 1991, I-5889; C-41/90, *Klaus Höfner e Fritz Elser contro Macrotron GmbH*, sentenza del 23 aprile 1991, Racc. 1991, I-1979.

⁽²⁹⁾ In particolare ciò può riguardare la corrispondenza proveniente da un dato Stato che è stata spedita da imprese commerciali in un altro Stato per essere immessa nella rete postale pubblica tramite un esercente postale di questo altro Stato.

vari Stati membri. Poiché gli effetti sotto il profilo proventi di detta apertura possono essere diversi in funzione della situazione esistente nei vari Stati membri, alcuni di essi possono mantenere — se particolari circostanze lo richiedono e fatto salvo il punto 8.3 — alcune restrizioni esistenti sulla raccolta, sullo smistamento e sull'instradamento di invii postali da parte di intermediari⁽³⁰⁾, in modo da consentire la necessaria ristrutturazione dell'esercente quale definito al punto 4.2. Tuttavia tali restrizioni dovrebbero essere applicate soltanto agli invii postali che rientrano nei monopoli esistenti e non limitare quanto già accettato nella Stato membro in questione ed essere compatibili con il principio di un accesso non discriminatorio alla rete postale ai sensi del punto 8, lettera b), vii).

b) Condizioni per l'applicazione dell'articolo 90, paragrafo 2, al settore dei servizi postali

Per l'applicazione della deroga di cui all'articolo 90, paragrafo 2, vanno rispettate le seguenti condizioni.

i) Liberalizzazione di altri servizi postali

Salvo per i servizi che devono essere riservati e che la direttiva consente di riservare, gli Stati membri dovrebbero revocare tutti i diritti speciali ed esclusivi per la fornitura dei servizi postali, nei limiti in cui ciò non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione affidata agli esercenti di cui al punto 4.2, per la fornitura di un servizio di interesse economico generale, ad eccezione del servizio di corrispondenza collegato all'esercizio di una potestà pubblica, adottando nel contempo tutte le misure atte a garantire il diritto di tutti gli operatori economici di prestare servizi postali.

Ciò non impedisce agli Stati membri di assoggettare, se necessario, la prestazione di tali servizi a procedure di dichiarazione o di licenze per categoria e, se del caso, a procedure individuali di autorizzazione, al fine di assicurare la conformità con le esigenze essenziali e di salvaguardare il servizio universale. In questo caso, gli Stati membri devono garantire

che le condizioni definite in queste procedure siano trasparenti, obiettive e non discriminatorie e che esistano vie di ricorso in giudizio efficaci per impugnare l'eventuale diniego.

ii) Mancanza di mezzi meno restrittivi per garantire i servizi di interesse economico generale

I diritti esclusivi possono essere concessi o mantenuti solo se assolutamente necessari per garantire l'adempimento dei compiti di pubblico interesse economico. In molti settori, l'ingresso sul mercato di nuove imprese potrebbe contribuire alla realizzazione dei servizi di pubblico interesse economico sulla base delle capacità specifiche e delle competenze di cui esse dispongono.

Se un esercente di cui al punto 4.2 non fornisce in modo soddisfacente tutti gli elementi del servizio universale richiesti dalla direttiva sui servizi postali (come ad esempio la possibilità da parte di ogni cittadino di uno Stato membro, in particolare da parte dei cittadini che vivono nelle zone periferiche, di avere accesso a giornali, riviste e libri) nonostante i vantaggi di una rete postale universale e di diritti speciali o esclusivi, lo Stato membro interessato deve prendere dei provvedimenti⁽³¹⁾. Gli Stati membri, anziché estendere i diritti già concessi, devono creare le condizioni che consentano che i servizi siano forniti da concorrenti e a tal fine possono imporre a tali concorrenti altre obbligazioni, oltre ai requisiti essenziali. Tutte queste obbligazioni devono essere oggettive, non discriminatorie e trasparenti.

iii) Proporzionalità

Gli Stati membri devono inoltre garantire che la portata dei diritti speciali o esclusivi concessi sia proporzionale all'interesse economico generale perseguito nell'ambito di tali diritti. Proibire la distribuzione in proprio, ovvero la fornitura di servizi postali da parte della persona fisica o giuridica (comprese controllate ed affiliate) che è all'origine della corrispondenza, oppure la raccolta o il trasporto di corrispondenza effettuati da un terzo operante esclusivamente per proprio conto, non sarebbe ad esempio proporzionato all'obiettivo di garantire risorse adeguate per

⁽³⁰⁾ Anche in situazione di monopolio i mittenti potranno ricorrere a servizi forniti da un intermediario, come ad esempio il presmistamento prima del deposito presso l'esercente postale.

⁽³¹⁾ A norma dell'articolo 3 della direttiva sui servizi postali, «gli Stati membri garantiscono che gli utilizzatori godano del diritto a un servizio universale».

la rete postale pubblica. Gli Stati membri devono inoltre adeguare il contenuto di questi diritti speciali o esclusivi all'evolvere delle esigenze di servizi postali e tenendo conto di eventuali aiuti di Stato concessi all'esercente quale definito al punto 4.2.

iv) *Controllo da parte di un organismo indipendente di regolamentazione*

Uno o più organismi indipendenti dagli esercenti quali definiti al punto 4.2 vigilano sull'adempimento da parte di questi ultimi del loro compito di servizio pubblico, sulla libertà di accesso alla rete postale pubblica e, ove richiesto, sulla concessione di autorizzazioni o sul controllo delle dichiarazioni come pure sul rispetto dei diritti speciali accordati agli esercenti quali definiti al punto 4.2 da parte di altri soggetti economici ⁽³²⁾.

Tale organismo deve garantire in particolare che i contratti per la fornitura di servizi riservati siano caratterizzati dalla massima trasparenza, dall'esistenza di una fatturazione separata e siano distinti da quelli per i servizi non riservati, quali stampa, etichettatura e imbustatura; che le condizioni per i servizi in parte liberalizzati siano separate e che la parte riservata sia aperta a tutti gli utenti postali, indipendentemente dal fatto che venga acquistata la parte non riservata.

v) *Controllo efficace dei servizi riservati*

Le attività escluse dal gioco della concorrenza devono essere efficacemente controllate dagli Stati membri in base ad obiettivi e livelli di rendimento del servizio preventivamente pubblicati e devono essere oggetto di relazioni destinate alla pubblicazione, riguardanti la loro realizzazione.

vi) *Trasparenza della tenuta della contabilità*

Ogni esercente di cui al punto 4.2 utilizza un'unica rete postale per competere in un'ampia gamma di mercati. Discriminazioni di prezzo e di servizio

tra varie classi di utenti o all'interno di queste possono essere facilmente praticate dagli esercenti che gestiscono una rete postale universale, date le rilevanti spese generali che non è possibile attribuire in toto e con precisione ad un servizio in particolare. Risulta pertanto estremamente difficile determinare l'esistenza di compensazioni interne dei costi, sia tra le varie fasi di trattamento degli invii postali nella rete postale pubblica, sia tra le attività riservate e i servizi forniti in condizioni di concorrenza. Inoltre, un certo numero di esercenti offre tariffe preferenziali per invii di natura culturale, pur essendo chiaro che i costi medi totali non saranno coperti. A norma dell'articolo 5 e dell'articolo 90 del trattato, gli Stati membri sono tenuti a garantire la piena osservanza del diritto comunitario. La Commissione ritiene che il modo più idoneo per ottemperare a tale obbligo sia che gli Stati membri esigano che gli esercenti al punto 4.2 tengano contabilità separate, in particolare indicando i costi e i ricavi collegati alla fornitura dei servizi erogati in virtù dei diritti esclusivi separatamente da quelli ottenuti invece dai servizi prestati in regime di concorrenza, e consentendo così una valutazione completa delle condizioni applicate ai diversi punti di accesso della rete postale pubblica. Anche per i servizi che si compongono di elementi appartenenti sia ai servizi riservati sia a quelli aperti alla concorrenza devono essere tenuti distinti i costi riferiti a ciascun elemento. La contabilità interna dovrebbe basarsi su principi della contabilità dei costi obiettivamente giustificati ed applicati coerentemente. Una volta elaborati, i rendiconti finanziari sono controllati da un revisore indipendente, che può essere designato dall'autorità nazionale di regolamentazione, e pubblicati conformemente alla normativa comunitaria e nazionale applicabile alle organizzazioni commerciali.

vii) *Accesso non discriminatorio alla rete postale*

Gli esercenti devono fornire il servizio postale universale garantendo un accesso non discriminatorio a clienti o intermediari presso adeguati punti di accesso pubblici, in funzione delle esigenze degli utenti. Le condizioni di accesso, ivi compresi gli eventuali contratti, devono essere trasparenti, pubblicate in maniera corretta e offerte su base non discriminatoria.

A quanto risulta, alcuni esercenti offrono tariffe preferenziali a particolari gruppi di clienti, secondo modalità non trasparenti. Gli Stati membri devono verificare le condizioni di accesso a tale rete, al fine di accertare che non esistano discriminazioni né nelle

⁽³²⁾ Cfr. in particolare articolo 9 e articolo 22 della direttiva sui servizi postali.

condizioni di utilizzo, né nelle commissioni praticate. È necessario appurare in particolare che gli intermediari, inclusi gli esercenti di altri Stati membri, possano scegliere tra i punti di accesso disponibili nella rete postale pubblica e ottengano l'accesso entro un periodo di tempo ragionevole e a condizioni di prezzo basate su costi che tengano conto dei reali servizi richiesti.

L'obbligo di fornire un accesso non discriminatorio alla rete postale pubblica non implica che gli Stati membri siano tenuti a garantire l'accesso per gli invii di corrispondenza provenienti dal loro territorio e instradati da imprese commerciali in un altro Stato, in violazione di un monopolio postale, per essere avviati alla rete postale pubblica attraverso un esercente postale di quest'ultimo Stato, unicamente per potersi avvantaggiare di tariffe postali inferiori. Non sono considerate abusive altre ragioni economiche quali i costi e le attrezzature di produzione, il valore aggiunto o il livello del servizio offerto in altri Stati membri. Le frodi possono essere punite con sanzioni comminate dall'organismo indipendente di regolamentazione.

Attualmente, per gli invii il cui processo di produzione comprende la trasmissione transfrontaliera di dati prima che gli invii stessi siano concretamente effettuati, l'accesso transfrontaliero alle reti postali viene a volte rifiutato o concesso solo subordinatamente al rispetto di determinate condizioni. Normalmente questi casi vengono indicati come «reimpostazione immateriale».

Nella situazione attuale essi possono effettivamente costituire un problema economico per l'esercente che distribuisce gli invii, data l'entità delle spese terminali tra esercenti postali. Gli esercenti cercano di risolvere questo problema tramite l'instaurazione di un sistema adeguato di spese terminali.

La Commissione può invitare gli Stati membri, a norma dell'articolo 5, paragrafo 1, del trattato, a comunicarle le condizioni di accesso applicate e le relative motivazioni. La Commissione non può rivelare le informazioni così acquisite, qualora queste siano protette dal segreto d'ufficio.

9. RIESAME

La presente comunicazione viene adottata a livello comunitario al fine di facilitare la valutazione del comportamento delle imprese e dei provvedimenti adottati dagli Stati in relazione ai servizi postali. È opportuno che dopo un certo periodo d'applicazione, se possibile entro il 2000, la Commissione esamini la situazione del settore postale con riferimento alle norme del trattato, per verificare se sia necessario apportare eventuali modifiche alle posizioni definite nella presente comunicazione, in base a considerazioni di ordine sociale, economico o tecnologico e all'esperienza acquisita nell'esame dei casi relativi a questo settore. La Commissione effettuerà a tempo debito una valutazione globale della situazione nel settore postale con riferimento agli obiettivi della presente comunicazione.