

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 21 dicembre 2000

relativa ad un procedimento ai sensi dell'articolo 86 del trattato CE, riguardante la prestazione in Italia di alcuni nuovi servizi postali che garantiscono il recapito a data od ora certe

[notificata con il numero C(2000) 4067]

(Il testo in lingua italiana è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2001/176/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 86, paragrafo 3,

dopo aver dato alle autorità italiane, con lettera del 16 maggio 2000, e al gestore postale tradizionale, Poste Italiane SpA, con lettera del 30 maggio 2000, la possibilità di comunicare le loro osservazioni in merito agli addebiti formulati dalla Commissione in relazione all'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 261 del 22 luglio 1999,

considerando quanto segue:

I. I FATTI

A. La misura di Stato in questione

- (1) Il 6 agosto 1999 è entrato in vigore il decreto legislativo n. 261 del 22 luglio 1999 ⁽¹⁾ (il «decreto»). L'articolo 4, comma 1, del decreto definisce l'area riservata all'operatore pubblico, Poste Italiane SpA (nel prosieguo: «PI»), come

«la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera, anche tramite consegna espressa, il cui prezzo sia inferiore al quintuplo della tariffa pubblica applicata ad un invio di corrispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida, a condizione che il peso degli oggetti sia inferiore a 350 grammi.»

- (2) L'articolo 4, comma 4, stabilisce:

«relativamente alla fase di recapito, sono compresi tra gli invii di corrispondenza di cui al comma 1 quelli generati mediante utilizzo di tecnologie telematiche.»

- (3) Il recapito di invii di corrispondenza generati con tecnologie «telematiche» fa parte del cosiddetto servizio di «posta elettronica ibrida». Il diritto esclusivo conferito a PI dall'articolo 4, comma 4, del decreto n. 261/99 include tutti i recapiti degli invii di corrispondenza realizzati attraverso mezzi «telematici», indipendentemente dal fatto che questi forniscano o meno un valore aggiunto rispetto al servizio di recapito tradizionale ed a prescindere dal fatto che PI fornisca o meno il medesimo servizio di recapito a valore aggiunto. In tal modo, si è preclusa agli operatori privati la possibilità di soddisfare la specifica domanda di simili tipi di recapito a valore aggiunto.

⁽¹⁾ Titolo completo: decreto legislativo del 22 luglio 1999, n. 261, Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, serie generale, n. 182.

- (4) Prima dell'entrata in vigore dell'articolo 4, comma 4, nessuna misura statale garantiva a PI diritti speciali od esclusivi per nessuna delle fasi del servizio di posta elettronica ibrida. I decreti ministeriali n. 333, del 24 giugno 1987 ⁽¹⁾, n. 269, del 29 maggio 1988 ⁽²⁾, e n. 260, del 7 agosto 1990 ⁽³⁾, che costituiscono la base giuridica per l'introduzione in Italia di un servizio di posta elettronica ibrida del gestore postale tradizionale, non hanno sottoposto a riserva la fase di recapito di questo servizio. In virtù dell'articolo 2, comma 19, della legge n. 662 del 1996 ⁽⁴⁾, tutti i servizi postali non esplicitamente riservati dalla legge al gestore postale tradizionale sono stati aperti alla concorrenza.

B. I servizi rilevanti

- (5) Il servizio postale universale offerto da PI in Italia comprende:
- Un servizio di posta ordinaria. Questo servizio ha un obiettivo di recapito non vincolante di J+3 per l'80 %, di J+4 per il 90 % e J+5 per il 99 % degli invii di corrispondenza.
 - Il servizio di posta elettronica ibrida ordinaria. L'obiettivo di recapito è identico a quello che caratterizza il servizio di posta ordinaria.
 - Un servizio di posta raccomandata. Questo servizio è caratterizzato dallo stesso obiettivo di recapito non vincolante del servizio di posta ordinaria. Secondo PI, il servizio di posta raccomandata comprende due tentativi di consegna, un sistema per tracciare e localizzare la corrispondenza durante il percorso («tracking and tracing»), la possibilità di cambiare destinatario in corso di spedizione ed un sistema di certificazione elettronica del recapito.
 - Un servizio di posta prioritaria ⁽⁵⁾. Per le destinazioni urbane questo servizio è caratterizzato da un obiettivo di recapito non vincolante di J+1 per l'80 %, di J+2 per il 90 % e di J+3 per il 99 % degli invii di corrispondenza. Per le destinazioni extraurbane esso è caratterizzato da un obiettivo non vincolante di consegna di J+2 per l'85 %, di J+3 per il 95 % e di J+4 per il 99 % degli invii di corrispondenza. Secondo PI, il servizio di posta prioritaria in Italia consente di cambiare la destinazione o il destinatario durante il percorso, di fornire rapporti particolareggiati relativi ai cambi di indirizzo del destinatario o all'impossibilità di rintracciare il nuovo indirizzo.
- (6) Gli operatori privati hanno iniziato ad offrire alla clientela affari nuovi pacchetti di servizi di gestione della corrispondenza in «outsourcing». Tali servizi includono la produzione, la preparazione, l'instradamento ed il recapito di invii di corrispondenza sensibili al fattore tempo. Nell'ambito dei più avanzati servizi di outsourcing, la raccolta, lo smistamento e l'instradamento dei dati sono effettuati elettronicamente, mentre il recapito successivo alla fase di stampa è effettuato in forma fisica. Il servizio di posta elettronica ibrida organizza il processo di produzione in modo da ridurre la necessità di trasporto fisico della corrispondenza prima che essa sia stampata e recapitata. Il pacchetto di outsourcing della corrispondenza consente maggiore velocità ed affidabilità nella fase di recapito, grazie ai due seguenti servizi fondamentali:
- recapito garantito in un giorno prestabilito (recapito «a data certa»), oppure
 - recapito garantito ad un orario prestabilito (recapito «ad ora certa»).
- (7) Il pagamento del servizio di recapito a data od ora certe è condizionato al risultato che il recapito sia effettivamente avvenuto alla data od all'ora prestabilite. L'impresa fornitrice del servizio si impegna a garantire che il recapito avvenga ad una data o ad un'ora certa almeno all'interno del territorio di una intera regione italiana.
- (8) Tra le varianti ulteriori rispetto a questi due fondamentali servizi figurano i seguenti servizi: 1) un servizio che fornisce il recapito a data od ora certe in base alla sequenza predeterminata dal cliente; 2) in caso di mancata consegna alla prima destinazione, tentativi di consegna a data certa in (una o più) destinazioni alternative. I seguenti servizi sono in genere associati al servizio di recapito a data od ora certe: 1) un sistema per tracciare e localizzare la corrispondenza durante il percorso («tracking and tracing»), sia nella fase elettronica che nella fase di recapito fisico; 2) relazione elettronica sull'avvenuta consegna alla data od ora prestabilite; 3) archiviazione elettronica delle relazioni di consegna; 4) archiviazione elettronica delle relazioni di mancata consegna; 5) tentativo di localizzare il nuovo indirizzo del destinatario; e 6) aggiornamento costante di elenchi di indirizzi preparati specificamente per il cliente. In certi casi è altresì offerta la possibilità di verificare la risposta del destinatario (per esempio, raccolta di un pagamento al momento della ricezione di un avviso di pagamento di premi assicurativi).

⁽¹⁾ Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana dell'8 agosto 1987, n. 184.

⁽²⁾ Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana del 15 luglio 1988, n. 165.

⁽³⁾ Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana del 18 settembre 1990, n. 218.

⁽⁴⁾ Legge 23 dicembre 1996, n. 62, Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana del 28 dicembre 1996, n. 303.

⁽⁵⁾ Il servizio di posta prioritaria è stato introdotto da un decreto ministeriale del 24 maggio 1999, Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana del 3 giugno 1999, n. 128.

- (9) Le banche, le compagnie di assicurazione o altre imprese richiedono servizi di recapito che garantiscano la data o l'ora di recapito per determinati invii di corrispondenza particolarmente sensibili al fattore tempo. Tali invii di corrispondenza includono i documenti soggetti ad un termine di legge, le comunicazioni relative a pagamenti in scadenza (con riguardo ad una serie di titoli di credito come le cambiali, i pagherò cambiari o le lettere di credito), le offerte a tempo determinato per l'acquisto di una serie di prodotti e servizi finanziari o assicurativi, gli aggiornamenti dell'ultima ora degli estratti conto, le comunicazioni di pagamento di premi assicurativi, le offerte promozionali a tempo determinato relative al lancio di prodotti. Gli invii di corrispondenza sensibili al fattore tempo perdono il loro intero valore una volta che sia scaduto il termine di legge per rispondere, sia trascorso il periodo di possibile adesione all'offerta o sia avvenuta la manifestazione a cui la lettera si riferiva. Pertanto, i clienti hanno bisogno di avere la certezza che l'invio di corrispondenza sensibile al fattore tempo sia recapitato esattamente alla data o all'ora prestabile.
- (10) Gli operatori privati in Italia hanno realizzato l'infrastruttura necessaria per fornire il servizio di posta elettronica ibrida in «outsourcing» su una significativa parte del territorio nazionale. Allo stato attuale, la loro infrastruttura di recapito copre diverse regioni e circa il 40 % del territorio italiano. Una volta che il volume critico sarà raggiunto, essa sarà estesa fino a coprire l'intero territorio nazionale. L'accesso alla rete di recapito dell'operatore pubblico non offre la possibilità di garantire un recapito a data od ora certe. Ciò è dovuto al fatto che i servizi di recapito forniti dall'operatore pubblico non raggiungono il necessario livello di qualità del servizio.

C. Il procedimento

- (11) Il 16 maggio 2000, la Commissione ha avviato un procedimento di infrazione contro l'Italia per violazione dell'articolo 86 in combinato disposto con l'articolo 82 del trattato CE ed ha invitato il governo italiano a trasmettere, entro due mesi dalla ricezione della lettera di costituzione in mora, le misure che intendeva adottare per porre termine alle infrazioni, oppure le osservazioni relative alle questioni sollevate nella lettera di costituzione in mora. Il governo italiano ha presentato le sue osservazioni il 26 luglio 2000; PI, che era stata invitata a presentare le proprie osservazioni il 30 maggio 2000, ha risposto il 14 luglio 2000. Prima di avviare il procedimento, la Commissione ha avuto diversi incontri con il governo italiano e con PI al fine di discutere le problematiche relative all'articolo 4, comma 4, del decreto n. 261/99. In particolare, in data 23 febbraio e in data 28 marzo 2000, si sono svolti degli incontri congiuntamente con il governo italiano e PI. Un ulteriore incontro con PI si è svolto il 13 marzo 2000. Le obiezioni evidenziate nella lettera di costituzione in mora sono state oggetto di discussione in un ulteriore incontro, tenutosi congiuntamente con il governo italiano e PI l'11 settembre 2000. Un nuovo incontro con il governo italiano si è svolto il 23 ottobre 2000. Un incontro con i soli rappresentanti di PI si è invece svolto l'11 ottobre 2000. Su richiesta di PI, la Commissione ha ripetutamente prorogato il termine per la presentazione delle osservazioni alla lettera di costituzione in mora. È stata inoltre concessa a PI l'opportunità di presentare ulteriori osservazioni, che sono state ricevute il 28 ottobre 2000 e il 30 ottobre 2000. Il 15 novembre PI ha presentato un ulteriore parere legale.

II. VALUTAZIONE GIURIDICA

Articolo 86

- (12) L'articolo 86, paragrafo 1, del trattato stabilisce che gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali od esclusivi, alcuna misura contraria alle norme contenute nel trattato, specialmente quelle relative alla concorrenza. PI è una impresa pubblica ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 1, del trattato, in quanto è interamente posseduta dallo Stato italiano. Inoltre, in forza dell'articolo 4 del decreto, lo Stato italiano ha conferito a PI diritti esclusivi.
- (13) L'articolo 86, paragrafo 1, del trattato vieta agli Stati membri di porre, mediante provvedimenti di legge, di regolamento o amministrativi, le imprese pubbliche e le imprese cui concedono diritti speciali o esclusivi in una situazione nella quale dette imprese non potrebbero esse stesse collocarsi con comportamenti autonomi senza trasgredire l'articolo 82⁽¹⁾. Di conseguenza, l'articolo 86, paragrafo 3, autorizza la Commissione a «rivolgere opportune... decisioni» agli Stati membri ove la Commissione individui un provvedimento statale adottato o mantenuto in violazione dell'articolo 86, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 82.

⁽¹⁾ Cfr. causa C-18/88, Régie des télégraphes et des téléphones/GB-Inno, Racc. 1991, pag. I-5941, par. 20 e causa C-320/91, Corbeau, Racc. 1993, pag. I-2533, par. 12.

- (14) Risulta dalla lettera dell'articolo 86, paragrafo 3, del trattato e dalla ratio delle disposizioni di questo articolo che la Commissione può intraprendere qualsiasi azione ch'essa consideri necessaria al fine di salvaguardare l'applicazione delle norme in materia di concorrenza ⁽¹⁾. La Commissione dispone del potere discrezionale di valutare l'opportunità di intraprendere un'azione contro uno Stato membro in virtù dell'articolo 226 o dell'articolo 86, paragrafo 3, del trattato ⁽²⁾. Inoltre, qualora la Commissione lo reputi necessario ai fini di tutelare le norme in materia di concorrenza, essa può procedere in virtù dell'articolo 86, paragrafo 3, anziché dell'articolo 226 ⁽³⁾. Il governo italiano non può peraltro sostenere che l'azione della Commissione relativa all'articolo 4, comma 4, del decreto avrebbe dovuto fondarsi unicamente sull'articolo 226 e che questa procedura sia una *lex specialis* rispetto al procedimento di cui all'articolo 86, paragrafo 3.
- (15) Innanzitutto, il procedimento avviato ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 3, del trattato tutela appieno i diritti di difesa degli Stati membri ⁽⁴⁾. La procedura inizia con l'invio di una lettera di costituzione in mora allo Stato membro interessato, al quale è data l'opportunità di illustrare la propria posizione in merito entro il termine di due mesi. La Commissione può adottare la decisione prevista dall'articolo 86, paragrafo 3, solo dopo aver valutato le osservazioni presentate dello Stato membro interessato entro tale scadenza ⁽⁵⁾. Per di più, senza che esistesse alcun obbligo giuridico in tal senso, nel caso di specie il termine di due mesi è stato ripetutamente prolungato al fine di dare sia a PI che al governo italiano una serie di ulteriori opportunità per far conoscere le proprie argomentazioni. Infine, ogni decisione della Commissione è soggetta al vaglio degli organi giurisdizionali comunitari. Il controllo da parte degli organi giurisdizionali comunitari di tutte le misure adottate dalla Commissione in applicazione dell'articolo 86, paragrafo 3, assicura il mantenimento dell'equilibrio tra le istituzioni. Diversamente da quanto sostenuto da PI, il procedimento ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 3, peraltro non altera l'equilibrio istituzionale tra gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione.

A. I mercati rilevanti

- (16) I due mercati rilevanti ai fini di questa decisione sono: 1) il mercato del servizio di recapito non tradizionale, che comprende la summenzionata garanzia di recapito a data od ora certe, e 2) il mercato del servizio di recapito tradizionale, che contempla obiettivi di consegna ma che non offre alcuna sicurezza e garanzia circa l'esatta data od ora di recapito.
- (17) Il servizio che garantisce il recapito a data od ora certe differisce in maniera significativa dal servizio di recapito tradizionale dal punto di vista 1) delle relative caratteristiche e 2) delle esigenze cui risponde:
- 1) Il servizio di recapito tradizionale non offre alcuna garanzia circa la data o l'ora in cui l'invio di corrispondenza è consegnato ⁽⁶⁾. Il servizio di recapito tradizionale è caratterizzato da obiettivi di recapito generali che non specificano mai la data esatta o l'ora esatta di consegna. Il servizio di recapito tradizionale non offre una garanzia circa la data o l'ora precise di recapito dell'invio di corrispondenza.
 - 2) Il servizio di recapito tradizionale non può soddisfare la summenzionata domanda di consegna a data od ora certe. I due servizi non sono intercambiabili. Come si è prima evidenziato, i recapiti a data od ora certe mirano a soddisfare le peculiari esigenze della clientela affari, la quale ha

⁽¹⁾ Cfr. causa T-266/97, *Vlaamse Televisie Maatschappij NV*, par. 75.

⁽²⁾ Conclusioni dell'avvocato generale Mischo, depositate il 19 ottobre 2000 nella causa C-163/99, *Repubblica portoghese/Commissione*, par. 46. Cfr. anche causa C-202/88, *Francia/Commissione*, Racc. 1991, pag. I-1223.

⁽³⁾ Cfr. cause riunite C-48/90 e C-66/90, *Olanda/Commissione*, Racc. 1992, pag. I-627, parr. 33-35.

⁽⁴⁾ Cfr. cause riunite C-48/90 e C-66/90, *Olanda/Commissione*, Racc. 1992, pag. I-627, parr. 33-35 e par. 37.

⁽⁵⁾ Cfr. cause riunite C-48/90 e C-66/90, *Olanda/Commissione*, Racc. 1992, pag. I-627, parr. 33-35 e par. 37.

⁽⁶⁾ Il servizio di recapito tradizionale inoltre non fornisce le summenzionate varianti di queste due fondamentali garanzie ovvero: 1) il recapito a data o ad ora certe in base alla sequenza predeterminata dal cliente; 2) in caso di mancata consegna alla prima destinazione, la consegna a data certa in (una o più) destinazioni alternative. Dal momento che tali servizi sono varianti dei due servizi principali, ovvero il recapito a data od ora certe, la loro presenza, in aggiunta al recapito a data od ora certe, non è un prerequisito al fine di distinguere i servizi di recapito tradizionali da quelli non tradizionali.

l'esigenza che determinati invii di corrispondenza, sensibili al fattore tempo, siano recapitati ad una data o ad un'ora precise. Il servizio di recapito tradizionale, d'altra parte, soddisfa le esigenze della generalità degli utenti, per i quali non assumono rilievo il giorno o la data di recapito della corrispondenza ⁽¹⁾.

- (18) Dal momento che le due tipologie di servizi di recapito offrono ognuna caratteristiche differenti e soddisfano necessità significativamente diverse, non è affatto corretta l'argomentazione, sostenuta da PI, secondo cui il servizio di recapito a data od ora certe sarebbe una mera «evoluzione» e «adattamento» del servizio di recapito tradizionale ⁽²⁾. Per di più, a differenza di quanto affermato da PI, la «piattaforma» utilizzata per produrre l'invio di corrispondenza non è stata utilizzata come criterio per definire il mercato. La distinzione tra servizio di recapito tradizionale e servizio di recapito a data od ora certe si fonda sulle diverse caratteristiche e sulle diverse esigenze che i due servizi soddisfano ed è pertanto indipendente dal fatto che l'invio di corrispondenza sia raccolto ed instradato fisicamente oppure elettronicamente. Pertanto, a torto il governo italiano e PI sostengono che la definizione della Commissione del mercato rilevante si basa sulla modalità di produzione dell'invio di corrispondenza.
- (19) PI sostiene che non esiste una vera e propria domanda di servizi di recapito a data od ora certe ⁽³⁾. Tuttavia, gli operatori privati hanno effettuato investimenti per realizzare l'infrastruttura necessaria a fornire il servizio di posta elettronica ibrida con recapito a data od ora certe. Ciò sta ad indicare che tali operatori hanno riconosciuto l'esistenza della domanda di un servizio di recapito a data od ora certe. Inoltre, il fatto che le banche e le compagnie di assicurazione possano essere più sensibili al prezzo piuttosto che al fattore tempo in relazione a determinati tipi di invii di corrispondenza standard ⁽⁴⁾ non esclude che esse siano invece particolarmente sensibili ai tempi di consegna con riguardo agli specifici invii di corrispondenza cui si è fatto cenno in precedenza.
- (20) Infine, il servizio di recapito a data od ora certe differisce altresì dal recapito «su appuntamento» che PI afferma essere compreso nel servizio «Postacelere» ⁽⁵⁾. PI descrive tale prestazione come un servizio di recapito «ad hoc» per invii di corrispondenza individuali al di fuori dell'abituale percorso di recapito del portalettere ⁽⁶⁾. Secondo PI, il portalettere, una volta che la corrispondenza è giunta al centro di smistamento, fissa un appuntamento preventivo con il destinatario in modo tale da fissare una data ed un'ora di recapito reciprocamente convenienti ⁽⁷⁾. Risulta pertanto evidente come questo servizio differisca fundamentalmente dal servizio di recapito a data od ora certe sotto diversi aspetti:
- Il portalettere fissa un «appuntamento» solo allorché l'invio di corrispondenza è giunto nel centro di smistamento. Il recapito «ad hoc» non muta il fatto che tale servizio, come tutti gli altri summenzionati servizi prestati da PI, è caratterizzato da obiettivi di recapito piuttosto che dalla garanzia che la consegna avvenga effettivamente alla data o all'ora prestabilita. Un sistema con obiettivi di recapito non vincolanti differisce in maniera sostanziale dalla garanzia che gli invii di corrispondenza siano recapitati ad una data o ad un'ora precise e prestabilita ⁽⁸⁾.
 - Il pagamento del servizio «Postacelere» non è condizionato al risultato dell'effettivo perfezionamento del recapito alla data od ora garantite. Nessun servizio di recapito tradizionale in Europa, compresa l'Italia, condiziona il pagamento al risultato che la consegna avvenga effettivamente alla data od all'ora prestabilita.

⁽¹⁾ Come dianzi indicato, i seguenti servizi sono normalmente associati al servizio di recapito a data od ora certe: 1) un sistema per tracciare e localizzare la corrispondenza durante il percorso («tracking and tracing»), sia nella fase elettronica che in quella di recapito fisico; 2) relazione elettronica sull'avvenuta consegna alla data od ora prestabilita; 3) archiviazione elettronica delle relazioni di consegna; 4) archiviazione elettronica delle relazioni di mancata consegna; 5) tentativo di localizzare il nuovo indirizzo del destinatario; e 6) l'aggiornamento costante di elenchi di indirizzi preparati specificamente per il cliente. In certi casi è altresì offerta la possibilità di verificare la risposta del destinatario (per esempio, raccolta di un pagamento al momento della ricezione di un avviso di pagamento di premi assicurativi). Mentre queste caratteristiche di servizio addizionali sono normalmente associate ai recapiti a data od ora certe e facilitano l'offerta di recapiti caratterizzati da tale garanzia, la loro presenza non è di per sé un prerequisite al fine di distinguere il servizio di recapito tradizionale da quello non tradizionale.

⁽²⁾ Cfr. le osservazioni delle Poste Italiane del 15 novembre 2000, pag. 7.

⁽³⁾ Cfr. allegato 2 delle osservazioni delle Poste Italiane dell'11 ottobre 2000, pag. 2.

⁽⁴⁾ Cfr. allegato 2 delle osservazioni delle Poste Italiane dell'11 ottobre 2000, pag. 2.

⁽⁵⁾ Cfr. allegato 3 delle osservazioni delle Poste Italiane dell'11 ottobre 2000 e pag. 4, nota 1, delle osservazioni delle Poste Italiane del 28 ottobre 2000.

⁽⁶⁾ Cfr. allegato 3 delle osservazioni delle Poste Italiane dell'11 ottobre 2000, pag. 3. Le Poste Italiane stesse affermano che questo servizio non è «universale».

⁽⁷⁾ Cfr. allegato 1 delle osservazioni delle Poste Italiane del 28 ottobre 2000, pag. 4.

⁽⁸⁾ Il governo italiano stesso afferma che i servizi postali sono fundamentalmente basati su obiettivi di recapito e non su garanzie contrattuali. Nessuna banca sarebbe interessata ad un servizio di recapito a data od ora certe garantite.

- (21) In virtù di tali considerazioni, i servizi di recapito non tradizionale possono essere distinti in ragione del fatto che essi garantiscono contrattualmente il recapito a data od ora certe. Essi identificano un mercato distinto dal servizio di recapito tradizionale, il quale non fornisce, né tantomeno garantisce, la consegna a data od ora certe. Sulla base di una simile chiara distinzione tra servizi di recapito tradizionali e non tradizionali, PI non può sostenere che gli operatori privati pubblicizzino il servizio di recapito a data od ora certe solo come «copertura» per la fornitura di servizi tradizionali ⁽¹⁾.

B. La dimensione geografica dei mercati rilevanti

- (22) La dimensione geografica dei mercati interessati corrisponde all'intero territorio dello Stato italiano. Tale è infatti l'ambito di copertura geografica del monopolio sulla corrispondenza ordinaria, il quale ricomprende la fase di recapito del servizio di posta elettronica ibrida, coperta da riserva dall'articolo 4, comma 4, del decreto.

C. La posizione dominante

- (23) L'articolo 4 del decreto conferisce all'operatore postale pubblico il menzionato diritto esclusivo sull'intero territorio italiano. Pertanto, il titolare di tale diritto esclusivo detiene una posizione dominante in relazione al servizio coperto dall'esclusiva. Secondo la giurisprudenza della Corte, una impresa che gode di un monopolio legale su un particolare mercato può essere considerata occupare una posizione dominante in quel mercato ai sensi dell'articolo 82 del trattato ⁽²⁾. Inoltre, il territorio di uno Stato membro al quale quel monopolio si estende può costituire una parte sostanziale del mercato comune ⁽³⁾.

D. L'abuso di posizione dominante

- (24) Secondo la Corte, costituisce abuso, ai sensi dell'articolo 82 del trattato, il fatto che un'impresa che detenga una posizione dominante su un determinato mercato si riservi, senza necessità obiettiva, altre attività appartenenti ad un mercato separato e distinto ⁽⁴⁾, benché tali attività potrebbero essere svolte da una terza impresa nell'ambito delle sue attività su un mercato vicino ma distinto ⁽⁵⁾.
- (25) Con riferimento al combinato disposto degli articoli 86 e 82 del trattato, la Corte ha altresì considerato che l'estensione di un monopolio ad un mercato vicino e concorrenziale, senza obiettiva giustificazione, è vietata *in quanto tale* dall'articolo 86, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 82, qualora tale estensione sia effetto di un provvedimento statale ⁽⁶⁾.
- (26) PI ha dichiarato di non offrire, allo stato attuale, un servizio di recapito che garantisca con certezza la data o l'ora di consegna ⁽⁷⁾. Nonostante ciò, il provvedimento statale che riserva un mercato contiguo ma distinto viola l'articolo 86, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 82, indipendentemente dal fatto che il gestore pubblico sia o meno già operativo sul tale distinto mercato:
- nella misura in cui l'estensione dell'area riservata al servizio di recapito a data od ora certe induce PI a fornire tale modalità di recapito, l'articolo 4, comma 4, del decreto comporta l'estensione della posizione dominante di PI dal mercato del servizio di recapito tradizionale al mercato vicino ma distinto del recapito a data od ora certe,
 - nella misura in cui PI non offre il servizio di recapito a data od ora certe, l'articolo 4, comma 4, del decreto induce PI, attraverso il semplice esercizio del diritto esclusivo, a limitare l'offerta del servizio in questione, dal momento che esso preclude agli operatori privati la possibilità di soddisfare la particolare domanda di recapito garantito a data od ora certe ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Cfr. allegato 3 delle osservazioni presentate l'11 ottobre 2000.

⁽²⁾ Cfr. causa C-320/91, Corbeau, Racc. 1993, par. 9.

⁽³⁾ Cfr. cause C-41/90, Höffner, Racc. 1991, pag. I-1979, par. 28, e C-260/89, ERT, Racc. 1991, pag. I-2925, par. 31.

⁽⁴⁾ Cfr. causa C-320/91, Corbeau, Racc. 1993, pag. I-2533, par. 19.

⁽⁵⁾ Cfr. causa 311/84, CBEM, Racc. 1985, pag. 3261.

⁽⁶⁾ Cfr. causa C-18/88, Régie des télégraphes et des téléphones/GB-Inno, Racc.1991, pag. I-5941, par. 24.

⁽⁷⁾ Nelle osservazioni presentate l'11 ottobre 2000, PI contesta che vi sia una richiesta di recapiti a data od ora certe e, di conseguenza, che vi sia un mercato per questi servizi. Secondo PI, le banche e le compagnie di assicurazione non richiedono recapiti a data certa ma solo recapiti a buon prezzo (cfr. allegato 2 delle osservazioni dell'11 ottobre 2000, pag. 1 e 2). Inoltre, all'allegato 3 delle osservazioni dell'11 ottobre 2000, PI offre una lista di tutti i servizi di recapito (riservati e non riservati) che è in grado di fornire. In tale lista non figurano i recapiti a data od ora certe.

⁽⁸⁾ Cfr. causa C-41/90, Höffner, Racc. 1991, pag. I-1979 par. 31.

- (27) Non è rilevante stabilire se la fase di recapito del servizio di posta elettronica ibrida fosse o meno aperta alla concorrenza prima dell'entrata in vigore dell'articolo 4, comma 4, del decreto. Anche qualora il recapito dei servizi di posta elettronica ibrida fosse stato sottoposto a riserva prima dell'entrata in vigore dell'articolo 4, comma 4, del decreto — ciò che non è dato inferire dalla normativa italiana sopracitata — l'articolo 4, comma 4, sarebbe ugualmente in contrasto con l'articolo 86 in combinato disposto con l'articolo 82, dal momento che l'articolo 86, comma 1, proibisce anche il mantenimento di una misura statale contraria all'articolo 82.
- (28) In relazione all'obiezione sollevata dal governo italiano secondo cui l'estensione dell'area riservata sarebbe oggettivamente giustificata al fine di salvaguardare l'equilibrio finanziario di PI, si rinvia a quanto verrà di seguito detto in merito all'articolo 86, paragrafo 2.

E. L'effetto sul commercio tra Stati membri

- (29) La responsabilità degli Stati membri a norma degli articoli 86, paragrafo 1, e 82 del trattato sussiste solo qualora l'abuso possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri. Nel caso di specie si ha un effetto di tal genere in quanto qualsiasi esclusione della concorrenza in mercati distinti e separati dall'area riservata impedisce alle imprese stabilite negli altri Stati membri, che sono in grado di fornire servizi di recapito a data od ora certe, di estendere le loro attività al territorio dello Stato italiano.

F. Articolo 86, paragrafo 2, del trattato

- (30) L'articolo 86, paragrafo 2, del trattato, dispone che il gestore postale tradizionale incaricato di un servizio di interesse economico generale sia sottoposto alle regole del trattato, ed in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali regole non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione a questo assegnata. Incombe sullo Stato membro l'onere di provare che l'applicazione delle regole di concorrenza possa produrre un simile effetto. Per le seguenti ragioni il governo italiano e PI non possono ritenere 1) né che la concorrenza, per quanto riguarda i recapiti di corrispondenza a data od ora certe, metta in pericolo l'equilibrio finanziario di PI⁽¹⁾, né 2) che l'apertura agli operatori privati della fase di recapito a data od ora certe produca il risultato di creare un effetto di scrematura dei redditi di PI⁽²⁾.

— In primo luogo, come sopra indicato, PI, non offre allo stato attuale alcun servizio postale caratterizzato da una garanzia di recapito a data od ora certe⁽³⁾. Pertanto, PI non subirebbe alcuna contrazione del fatturato riguardo a tale mercato. Inoltre, al fine di garantire che i recapiti avvengano a data od ora certe, PI dovrebbe intraprendere una radicale riorganizzazione delle proprie fasi di smistamento e di recapito. Ciò rende improbabile l'ingresso di PI in tale mercato nel breve e medio periodo. In ogni caso, il fatturato ulteriore che potrebbe essere realizzato attraverso la fornitura di servizi postali altamente specializzati e particolarmente incentrati sul fattore tempo rimarrà marginale rispetto al disavanzo di PI.

— In secondo luogo, il servizio di recapito a data od ora certe soddisfa una esigenza molto specifica e limitata unicamente agli invii di corrispondenza sensibili al fattore tempo. Il servizio di recapito di simili invii di corrispondenza costituisce un nuovo servizio che crea un volume di posta aggiuntivo. Peraltro, gli invii di corrispondenza sensibili al fattore tempo non sostituiscono né deviano la domanda relativa al recapito tradizionale (riservato) e, di conseguenza, non intaccheranno il volume di corrispondenza recapitata con modalità tradizionali, né il relativo fatturato prodotto da PI nell'area riservata.

— In terzo luogo, la rete postale degli operatori privati copre già il territorio di diverse regioni italiane, raggiungendo una copertura del 40 % del territorio nazionale. Questo servizio, coprendo il territorio di intere regioni, non si limita a coprire le sole profittevoli tratte postali urbane lasciando a PI la fornitura del servizio nelle non profittevoli aree rurali.

⁽¹⁾ Cfr. le osservazioni del governo italiano del 13 luglio 2000, pagg. 19-21. Cfr. altresì le osservazioni delle Poste Italiane del 14 luglio 2000, pagg. 92-99, le osservazioni delle Poste Italiane dell'11 ottobre 2000, pagg. 1-2 e le osservazioni delle Poste Italiane del 15 novembre 2000, pag. 23.

⁽²⁾ Cfr. le osservazioni del governo italiano del 13 luglio 2000, pag. 11. Cfr. altresì le osservazioni delle Poste Italiane dell'11 ottobre 2000, punto C, pag. 3, e punto F, pag. 4, e le osservazioni delle Poste Italiane del 14 luglio 2000, punti 95 e 96.

⁽³⁾ Cfr. la lista dei servizi delle Poste Italiane (riservati e non riservati) contenuta nell'allegato 3 delle osservazioni presentate l'11 ottobre 2000.

III. CONCLUSIONI

- (31) Tenuto conto di quanto precede, la Commissione reputa che l'Italia, escludendo la concorrenza nella fase di recapito a data od ora certe del servizio di posta elettronica ibrida, violi il combinato disposto dell'articolo 86, paragrafo 1, e dell'articolo 82 del trattato. Dal momento che nessun altro Stato membro, eccettuata l'Italia, ha adottato una norma simile a quella dell'articolo 4, comma 4, del decreto, che sottopone a riserva la fase di recapito del servizio di posta elettronica ibrida a prescindere dalle particolari caratteristiche di tale fase, la Commissione deve adottare una decisione nei confronti del solo Stato italiano,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le norme italiane che disciplinano il settore postale, ed in particolare l'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 261 del 22 luglio 1999, violano l'articolo 86, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 82 del trattato, nella misura in cui eliminano la concorrenza con riferimento alla fase di recapito a data od ora certe dei servizi di posta elettronica ibrida.

L'Italia è tenuta a porre termine a tale infrazione eliminando i diritti esclusivi conferiti a Poste Italiane SpA in relazione alla fase di recapito a data od ora certe dei servizi di posta elettronica ibrida.

Articolo 2

L'Italia si asterrà in futuro dal conferire diritti esclusivi nella fase di recapito a data od ora certe dei servizi di posta elettronica ibrida.

Articolo 3

L'Italia informa la Commissione, entro tre mesi dalla notificazione della presente decisione, delle misure adottate per porre fine all'infrazione di cui all'articolo 1.

Articolo 4

La Repubblica italiana è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 21 dicembre 2000.

Per la Commissione

Mario MONTI

Membro della Commissione
