

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
ELEANOR SHARPSTON  
presentate il 16 ottobre 2014 (1)

**Causa C-340/13**

**bpost SA  
contro  
Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT)**

[Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Cour d'appel de Bruxelles (Belgio)]

«Servizi postali – Direttiva 97/67/CE – Rapporti tra il fornitore del servizio universale e i consolidatori di invii postali – Tariffe speciali – Divieto di discriminazione – Sconti per quantitativi»

1. La bpost è un fornitore del servizio universale (in prosieguo: l'«FSU») (2) operante in Belgio nel settore postale. Unitamente a tariffe standard applicabili al servizio postale, la bpost applica due tipi di riduzione di prezzo. Gli «sconti operativi» sono concessi quando un cliente prepara la posta prima che venga trattata dalla bpost (ad esempio, smistamento in base al formato, all'imballaggio e al peso oppure consegna della posta già pre-smistata agli uffici di smistamento della bpost). Gli «sconti per quantitativi» sono calcolati semplicemente in base agli utili che la bpost percepisce da un cliente durante un periodo di riferimento. Prima del 2010, i consolidatori (imprese che raccolgono posta da vari mittenti) potevano sommare i volumi della posta da essi gestita per ottenere sconti per quantitativi maggiori. Tale possibilità è venuta meno nel 2010, quando la bpost ha deciso che gli sconti per quantitativi sarebbero stati calcolati in base ai volumi di posta che ciascun mittente decideva di inviare.

2. L'autorità nazionale per la regolamentazione dei servizi postali in Belgio (*Institut belge des services postaux et des télécommunications*; in prosieguo: l'«IBPT») ha deciso, nel luglio 2011, che il nuovo metodo di calcolo della bpost era contrario alle disposizioni del diritto belga che danno attuazione al principio di non discriminazione sancito nel quinto trattino dell'articolo 12 della direttiva sui servizi postali (3). Tale decisione si fondava, in sostanza, sul rilievo che sussistesse una differenza di trattamento fra consolidatori e singoli mittenti di posta all'ingrosso in quanto, per un determinato volume di posta consegnato alla bpost, il singolo mittente di posta all'ingrosso aveva diritto a uno sconto per quantitativi maggiore rispetto a un consolidatore. La bpost ha interposto appello avverso tale decisione dinanzi alla Cour d'appel de Bruxelles (Corte d'Appello di Bruxelles; in prosieguo: il «giudice del rinvio»), che chiede, in primo luogo, indicazioni sull'ambito di applicazione del quinto trattino dell'articolo 12 della direttiva sui servizi postali e, in secondo luogo, se i consolidatori e i singoli mittenti di posta all'ingrosso si trovino in una situazione analoga per

quanto riguarda gli sconti per quantitativi. In tale contesto, alla Corte viene chiesto di chiarire la portata dell'iter logico seguito nella sentenza *Deutsche Post e a.* (4), in cui essa ha considerato che se un FSU concede sconti operativi a singoli mittenti, anche i consolidatori dovrebbero beneficiare di tali sconti alle stesse condizioni.

## Normativa

3. La direttiva del 1997 ha avviato il processo di graduale liberalizzazione del mercato dei servizi postali. Tale direttiva ha fissato le regole comuni concernenti, in particolare, la fornitura di un servizio postale universale nella Comunità e principi tariffari per la fornitura del servizio universale (5).

4. Ai sensi della direttiva sui servizi postali, una «rete postale» è l'insieme dell'organizzazione e dei mezzi di ogni tipo, utilizzati dall'FSU o dagli FSU, 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, e la distribuzione all'indirizzo indicato sull'invio (6). Con il termine «FSU» si intende il fornitore di un servizio postale, pubblico o privato, che fornisce un servizio postale universale o una parte dello stesso all'interno di uno Stato membro e la cui identità è stata notificata alla Commissione europea (7). Il «mittente» è qualsiasi persona fisica o giuridica che è all'origine degli invii postali (8).

5. Il considerando 26 della direttiva sui servizi postali stabilisce che le tariffe applicate per il servizio universale dovrebbero essere obiettive, trasparenti, non discriminatorie e correlate ai costi, per garantire una corretta gestione del servizio universale ed evitare distorsioni della concorrenza. Tali principi si riflettono nell'articolo 12 della direttiva sui servizi postali. Nella versione originaria introdotta dalla direttiva del 1997, tale disposizione così recita:

«Gli Stati membri provvedono affinché le tariffe di ciascuno dei servizi che fanno parte della fornitura del servizio universale siano fissate nel rispetto dei seguenti criteri:

- i prezzi debbono essere ragionevoli e permettere di fornire servizi accessibili all'insieme degli utenti;
- i prezzi debbono essere correlati ai costi; gli Stati membri possono decidere di applicare sull'intero territorio nazionale una tariffa unica;
- l'applicazione di una tariffa unica non esclude il diritto del/dei fornitore/i del servizio universale di concludere con i clienti accordi individuali in materia di prezzi;
- le tariffe debbono essere trasparenti e non discriminatorie».

6. Nella proposta che ha portato all'adozione della direttiva del 2002, la Commissione ha rilevato che le modifiche alla direttiva del 1997 suggerite erano finalizzate a «definire chiaramente direzione e tempi dell'ulteriore apertura del settore postale, ma in maniera ordinata e tale da consentire tempo sufficiente al mercato nel suo complesso, ed in particolare ai fornitori del servizio universale, per il completamento del processo di modernizzazione e di adattamento alle condizioni di maggiore concorrenza in un ambiente normativo stabile e prevedibile» (9).

7. La Commissione ha osservato in tale contesto che, mentre venivano offerte tariffe speciali «a numerosi clienti commerciali o all'ingrosso ed altri intermediari, in relazione a

costi evitati dall'[FSU]», erano stati presentati reclami in proposito nei confronti di alcuni operatori storici e, di conseguenza, era necessario chiarire esplicitamente «che i principi di trasparenza e non discriminazione [dovevano essere] comunque rispettati per quanto riguarda l'applicazione delle suddette tariffe speciali e di tutte le relative condizioni» (10). La Commissione ha quindi proposto di inserire un nuovo trattino nell'articolo 9 della direttiva del 1997 (che rientra nel capitolo 4 relativo alle «Condizioni per la fornitura dei servizi non riservati e condizioni di accesso alla rete»), che sottolineasse l'applicazione del principio di non discriminazione nel contesto delle tariffe speciali.

8. Il trattino proposto è stato adottato senza modifiche, anche se, alla fine, è stato inserito non nell'articolo 9, ma nell'articolo 12 (che rientra nel capitolo 5, concernente «Principi tariffari e trasparenza contabile»). Il considerando 29 della direttiva del 2002 adotta la stessa terminologia della proposta della Commissione del 2000 quando stabilisce che «[g]li [FSU] prestano normalmente servizi, ad esempio a clienti commerciali, consolidatori postali per clienti diversi e autori di spedizioni all'ingrosso, che danno a tali clienti la possibilità di fare ingresso nei circuiti postali a condizioni e in punti diversi rispetto al normale servizio per la corrispondenza», e che «[c]osì facendo, [essi] dovrebbero rispettare i principi di trasparenza e non discriminazione sia per quanto concerne i terzi fra loro, sia fra i terzi e [gli FSU] che forniscano servizi equivalenti (...)».

9. Nella versione derivante dalla modifica introdotta dalla direttiva del 2002, il nuovo quinto trattino dell'articolo 12 della direttiva sui servizi postali ha quindi stabilito quanto segue:

«[Q]ualora i fornitori del servizio universale applichino tariffe speciali, ad esempio per servizi prestati a utenti che esercitano attività commerciali, utenti all'ingrosso o consolidatori postali per clienti diversi, dovranno essere applicati i principi della trasparenza e non discriminazione per quanto riguarda sia le tariffe sia le condizioni associate. Le tariffe devono tener conto dei costi evitati rispetto ad un servizio ordinario coprente la gamma completa dei servizi offerti per raccolta, trasporto, smistamento e consegna degli invii individuali e devono, unitamente alle condizioni associate, applicarsi sia fra i terzi sia fra i terzi e i fornitori del servizio universale che forniscano servizi equivalenti. Le eventuali tariffe del genere devono inoltre essere disponibili anche ai clienti privati in condizioni simili».

10. La direttiva del 2008 aveva lo scopo di completare il processo di liberalizzazione avviato dalla direttiva del 1997 e di confermare il termine ultimo per il completamento del mercato interno per i servizi postali (11).

11. Nella proposta che ha portato all'adozione della direttiva del 2008, la Commissione ha sottolineato, in particolare, che una maggiore flessibilità dei prezzi per gli FSU era di vitale importanza per consentire ai medesimi di reagire alla crescente concorrenza cui erano esposti – specialmente nei settori più redditizi del mercato, come la posta commerciale – per effetto della piena liberalizzazione dei mercati postali e, a loro volta, di limitare i rischi per l'equilibrio finanziario del servizio universale nel nuovo ambiente (12). Siffatta flessibilità era quindi considerata uno strumento essenziale per garantire il finanziamento del servizio universale, una questione fondamentale nel corso dell'intero processo legislativo che ha portato all'adozione della direttiva del 2008. Pertanto, la seconda frase dell'articolo 12, secondo trattino, è stata riformulata al fine di limitare l'uniformità tariffaria imposta dallo Stato principalmente agli invii soggetti a tariffe unitarie (ad esempio, i francobolli) (13).

12. L'esigenza di una maggiore flessibilità dei prezzi si riflette anche nella prima frase del considerando 39 della direttiva del 2008, in cui si stabilisce che «[p]er la fornitura di servizi a tutti gli utenti, incluse le imprese, gli operatori che effettuano spedizioni all'ingrosso ed i consolidatori postali per utenti diversi, i fornitori del servizio universale

possono beneficiare di una maggiore flessibilità tariffaria conformemente al principio di «correlazione ai costi».

13. Inoltre, il riferimento all'obbligo degli FSU di «tener conto dei costi evitati» nel contesto delle tariffe speciali è stato cancellato dal quinto trattino dell'articolo 12, che ora è formulato come segue:

- «[Q]ualora i fornitori del servizio universale applichino tariffe speciali, ad esempio per servizi prestati ad utenti che esercitano attività commerciali, utenti all'ingrosso o consolidatori postali per utenti diversi, si applicano i principi di trasparenza e non discriminazione per quanto riguarda sia le tariffe sia le condizioni associate. Le tariffe, unitamente alle condizioni associate, si applicano sia fra i terzi sia fra i terzi e i fornitori del servizio universale che forniscono servizi equivalenti. Simili tariffe devono inoltre essere disponibili per gli utenti, specie singoli utenti e piccole e medie imprese, a condizioni simili».

### **Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali**

14. Come rilevato supra, esistono due categorie di riduzione di prezzo concesse dagli FSU nel settore postale.

15. Gli «sconti operativi» costituiscono un compenso per il deposito, presso l'FSU, di posta presmistata (al di sopra di un volume minimo stabilito). Lo scopo di tali sconti è di tener conto del risparmio sui costi derivante all'FSU dalla raccolta e dallo smistamento di tale posta in base, ad esempio, al formato, all'imballaggio e al peso nonché dalla consegna della stessa agli uffici di smistamento dell'FSU. Gli sconti operativi richiedono di norma un «accesso a valle» alla rete postale dell'FSU, in particolare ai suoi servizi di smistamento e/o di consegna.

16. Gli «sconti per quantitativi» costituiscono un compenso per l'invio di grossi volumi di posta nel corso di un determinato periodo di riferimento, indipendentemente dalla circostanza che tale posta sia stata presmistata o meno al momento della consegna all'FSU. Tali sconti sono di natura meramente commerciale. Il loro obiettivo è di aumentare la domanda di servizi postali.

17. La bpost applica tre categorie di tariffe ai servizi postali: i) la tariffa standard, che costituisce il prezzo per singolo invio; ii) le tariffe ridotte o preferenziali concesse ai clienti che depositano quantità minime di posta preventivamente smistata, che possono essere quindi considerate come sconti operativi, e iii) «tariffe convenzionali», destinate a volumi di posta particolarmente ingenti («posta all'ingrosso») che vengono negoziate tra la bpost e i suoi clienti.

18. Le tariffe convenzionali della bpost, che riguardano principalmente la «pubblicità diretta per corrispondenza» e la «posta amministrativa» (14), possono basarsi, a loro volta, su tre tipi di contratti: i) i contratti «Cliente diretto», conclusi direttamente con mittenti professionali; ii) i contratti «Proxy» conclusi con intermediari ai quali i mittenti affidano la gestione esclusiva della loro posta, e iii) contratti «intermediario», conclusi con intermediari che consegnano alla bpost posta all'ingrosso proveniente da vari mittenti non identificati al momento della conclusione del contratto. La Commissione ha definito l'«intermediario» (sinonimo di consolidatore) nel settore postale «un operatore economico che agisce in veste di intermediario tra il mittente dell'invio postale e l'[FSU], raccogliendo e/o trasportando e/o presmistando gli invii prima di inoltrarli alla rete postale pubblica nello stesso Stato o in un altro» (15).

19. Nel 2010 gli sconti per quantitativi praticati della bpost per invii di peso inferiore a 50 grammi variavano dal 10,4% (sconto di classe 1) al 39,7% (sconto di classe 11), mentre sconti per quantitativi per invii di peso superiore a 50 grammi variavano dal 9,7% (sconto di classe 1) al 50,4% (sconto di classe 12) (16). Gli sconti applicati dipendevano dagli utili che la bpost ricavava dal volume di posta ad essa consegnata nel corso di un periodo di riferimento (17), e non tenevano conto del tipo di contratto tariffario (18).

20. Sino al 2010 la bpost consentiva l'«aggregazione» nell'ambito degli sconti per quantitativi. Pertanto, il consolidatore poteva sommare i volumi di posta gestita per conto di vari clienti al fine di ricevere percentuali più elevate di sconto per quantitativi.

21. Nel 2010 la bpost ha sostituito tale sistema con un modello «per singolo mittente», secondo il quale il consolidatore ha diritto a sconti per quantitativi calcolati in base ai rispettivi volumi di posta di ciascuno dei suoi clienti considerato separatamente. La bpost osserva che tale modifica era intesa a contrastare la prassi di un numero limitato di consolidatori che sommarono la posta proveniente da vari mittenti in termini puramente amministrativi (ossia senza svolgere alcun compito preparatorio) al fine di beneficiare «artificialmente» degli sconti per quantitativi più elevati.

22. Per illustrare la differenza tra i due modelli, si supponga che un consolidatore abbia riunito la posta di tre diversi mittenti. In base al sistema precedente al 2010, esso avrebbe potuto ottenere uno sconto, diciamo, del 20% in relazione alla posta combinata di tali mittenti durante un particolare periodo di riferimento, anche se il volume della posta di ciascun mittente avrebbe comportato uno sconto soltanto del 10%, se inviato separatamente. In base al sistema del 2010, il medesimo consolidatore beneficerebbe unicamente dello sconto del 10% in relazione alla posta di ciascun mittente.

23. Il 20 luglio 2011 l'IBPT ha dichiarato che, sebbene le due categorie si trovassero in una situazione analoga per quanto riguarda i servizi postali prestati dalla bpost, il modello «per singolo mittente» comportava una differenza di trattamento tra i singoli mittenti di posta all'ingrosso e i consolidatori, relativamente al calcolo degli sconti per quantitativi. Esso ha quindi inflitto alla bpost una sanzione di EUR 2 250 000 per violazione della normativa belga di attuazione della norma di non discriminazione contenuta nel quinto trattino dell'articolo 12 della direttiva sui servizi postali.

24. La bpost ha interposto appello avverso tale decisione dinanzi alla Cour d'appel de Bruxelles, che ha sospeso il procedimento e ha proposto una domanda di pronuncia pregiudiziale sulle seguenti questioni:

- «1) Se l'articolo 12, quinto trattino, della [direttiva sui servizi postali] debba essere interpretato nel senso che esso sancisce un obbligo di non discriminazione, segnatamente nei rapporti tra l'[FSU] e gli intermediari, con riferimento agli sconti operativi concessi da detto fornitore, mentre gli sconti sulla base dei soli quantitativi restano soggetti all'applicazione dell'articolo 12, quarto trattino.
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se [il sistema degli sconti] sulla base dei soli quantitativi [applicato dalla bpost nel 2010] risponda all'obbligo di non discriminazione previsto all'articolo 12, quarto trattino, quando la differenziazione tra i prezzi che esso comporta è fondata su un elemento oggettivo, tenuto conto del mercato geografico e dei servizi di riferimento, e non ha un effetto escludente o fidelizzante.
- 3) In caso di risposta negativa alla prima questione, se lo sconto per quantitativi concesso al consolidatore violi il principio di non discriminazione sancito all'articolo 12, quinto trattino, quando il suo livello non è pari a quello dello sconto accordato a un

mittente che deposita un numero di invii equivalente, ma è pari invece all'insieme degli sconti concessi a tutti i mittenti, per i quali detto consolidatore ha raccolto gli invii, in funzione del numero di invii di ciascuno di essi».

25. Hanno presentato osservazioni scritte la bpost, il Belgio, l'Italia, la Svezia nonché la Commissione. All'udienza dell'11 giugno 2014 la bpost, il Belgio, la Francia e la Commissione hanno presentato osservazioni orali.

### **Valutazione**

26. Inizierò analizzando quale sia la versione della direttiva sui servizi postali rilevante ai fini del presente rinvio pregiudiziale. Successivamente, esaminerò se il quinto trattino dell'articolo 12 della direttiva sui servizi postali disciplini gli sconti per quantitativi prima di affrontare la questione fondamentale se il modello «per singolo mittente» sia conforme al principio secondo il quale le tariffe per il servizio postale universale non devono essere discriminatorie.

#### *La versione rilevante della direttiva sui servizi postali*

27. Mentre il giudice del rinvio chiede indicazioni sull'articolo 12 della direttiva sui servizi postali, come modificata sia dalla direttiva del 2002 che dalla direttiva del 2008, la bpost sostiene che al procedimento principale sia applicabile la versione derivante dalla direttiva del 2002 (che conteneva ancora il riferimento ai «costi evitati»).

28. Il termine per dare attuazione alla direttiva del 2008 era il 31 dicembre 2010, e tale direttiva è stata debitamente attuata nel diritto nazionale belga in tale data. Dato che il procedimento principale è incentrato sugli sconti per quantitativi concessi dalla bpost nel 2010, mi sembra che, formalmente, la presente controversia sia disciplinata dalla versione dell'articolo 12 derivante dalla direttiva del 2002.

29. Tuttavia, la direttiva del 2008 è entrata in vigore il 27 febbraio 2008. Come ha correttamente suggerito l'IBPT nella decisione impugnata nel procedimento principale, tale circostanza non può essere ignorata nel valutare quale versione della direttiva sui servizi postali debba essere presa in considerazione dalla Corte nel presente procedimento. Infatti, secondo una consolidata giurisprudenza, in pendenza del termine per la trasposizione di una direttiva, gli Stati membri destinatari di quest'ultima devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere seriamente la realizzazione del risultato prescritto dalla direttiva stessa (19). Ne consegue che, dalla data in cui una direttiva è entrata in vigore, i giudici degli Stati membri devono astenersi per quanto possibile dall'interpretare il diritto interno in un modo che rischierebbe di compromettere gravemente, dopo la scadenza del termine di attuazione, la realizzazione del risultato perseguito da tale direttiva (20).

30. Dato che la direttiva del 2008 era già entrata in vigore all'epoca dei fatti che hanno dato luogo al procedimento principale, l'interpretazione richiesta dalla Cour d'appel de Bruxelles, che riguarda la versione dell'articolo 12 derivante da tale direttiva, deve essere ritenuta utile per il giudice del rinvio al fine di consentirgli di decidere la controversia di cui è adito, conformandosi all'obbligo che ho appena menzionato (21).

31. Ritengo pertanto che la Corte debba rispondere alle questioni pregiudiziali basandosi su tale versione.

#### *Prima questione: l'ambito di applicazione del quinto trattino dell'articolo 12 della direttiva sui servizi postali*

32. Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede indicazioni sull'ambito di

applicazione del quinto trattino dell'articolo 12 della direttiva sui servizi postali e sul modo in cui esso si ricollega al principio generale, previsto nel quarto trattino, secondo il quale le tariffe per i servizi postali universali non devono essere discriminatorie.

33. Devo rilevare anzitutto che, a mio avviso, la risposta alla prima questione non incide sul problema della discriminazione sollevato dal giudice del rinvio nella seconda e nella terza questione. Ciò in quanto il quarto trattino dell'articolo 12 chiarisce che tutte le tariffe per il servizio universale applicate dall'FSU non devono essere in nessun caso discriminatorie.

34. Mentre la versione originaria della direttiva sui servizi postali conteneva già il principio generale secondo il quale le tariffe per i servizi postali universali non devono essere discriminatorie, solo con la modifica introdotta dalla direttiva del 2002 è stato aggiunto all'articolo 12 un quinto trattino sulle «tariffe speciali». Detto trattino impone all'FSU di osservare i principi di trasparenza e di non discriminazione nell'applicazione di siffatte «tariffe speciali». La direttiva sui servizi postali menziona, a titolo esemplificativo, servizi prestati a utenti che esercitano attività commerciali, utenti all'ingrosso o consolidatori postali per clienti diversi.

35. Nella sentenza *Deutsche Post e a.* (22), la Corte ha statuito che il quinto trattino dell'articolo 12 è specificamente inteso a disciplinare una situazione in cui l'FSU concede ad alcuni suoi clienti, «con liberalità anche maggiore di quella richiesta dalla [direttiva sui servizi postali], (...) l'accesso alla sua rete postale in punti diversi da quelli tradizionali e consente loro a tal fine tariffe speciali». Pertanto, sono disciplinati da tale disposizione gli sconti operativi concessi ai clienti che svolgono attività postali preparatorie e chiedono, quindi, l'accesso al servizio postale a condizioni e in punti differenti da quelli del servizio postale tradizionale.

36. Tuttavia, la sentenza *Deutsche Post e a.* riguardava esclusivamente gli *sconti operativi*. Ciò di cui si discute in questa sede è se il quinto trattino dell'articolo 12 sia parimenti applicabile agli *sconti per quantitativi*. Questi ultimi sono inclusi nella nozione di «tariffe speciali»?

37. Tale questione sorge in particolare in quanto, secondo la versione dell'articolo 12 che risultava dalla direttiva del 2002, dette tariffe speciali dovevano «tener conto dei costi evitati rispetto ad un servizio ordinario coprente la gamma completa dei servizi offerti per raccolta, trasporto, smistamento e consegna degli invii individuali». Inoltre, sebbene la direttiva del 2008 abbia cancellato tale frase dall'articolo 12, il considerando 39 di tale direttiva stabiliva ancora che «[l]e tariffe dovrebbero tener conto dei costi evitati rispetto ad un servizio ordinario che copre la gamma completa dei servizi offerti per la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione dei singoli invii».

38. La bpost e il governo francese affermano in sostanza che il riferimento ai «costi evitati», contenuto sia nella versione del 2002 del quinto trattino dell'articolo 12 sia nel preambolo della direttiva del 2008, indica che tale trattino dovrebbe essere interpretato nel senso che esso si applica esclusivamente agli sconti operativi, concessi quale compenso per la preparazione della posta prima del suo deposito e per il conseguente risparmio sui costi derivante all'FSU. Per contro, i governi belga, italiano e svedese nonché la Commissione sostengono che gli sconti per quantitativi comportano analogamente la concessione di «tariffe speciali» da parte dell'FSU: gli sconti, sia operativi che per quantitativi, derogano alle tariffe «normali» applicabili al servizio postale tradizionale. Per il governo belga, il riferimento ai «costi evitati», contenuto nello stesso articolo 12 e/o nel preambolo della direttiva del 2008, è semplicemente finalizzato a riflettere il principio di correlazione ai costi nel contesto degli sconti operativi. Tale riferimento non può essere interpretato nel senso che

esso limita la nozione di «tariffe speciali».

39. La direttiva sui servizi postali non definisce le «tariffe speciali». I tre esempi forniti nel quinto trattino dell'articolo 12 non sono particolarmente illuminanti. È vero che il riferimento a «utenti che esercitano attività commerciali, utenti all'ingrosso o consolidatori postali per clienti diversi» indica che le tariffe speciali riguardano utenti che inviano volumi di posta più consistenti del normale. Tuttavia, come ho spiegato supra, la quantità di posta consegnata all'FSU è un fattore che – sia pure in modo assai diverso – entra in gioco sia nel calcolo degli sconti operativi che in quello degli sconti per quantitativi (23).

40. Neanche la norma contenuta nella versione del 2002 del quinto trattino, secondo la quale le tariffe speciali «devono tener conto dei costi evitati rispetto ad un servizio ordinario coprente la gamma completa dei servizi offerti per raccolta, trasporto, smistamento e consegna degli invii individuali», fornisce un'indicazione decisiva. Tale frase può essere interpretata o nel senso che essa include la nozione stessa di «tariffe speciali» – nel qual caso le tariffe speciali riguardano solo gli sconti operativi – o semplicemente nel senso che essa pone in risalto il principio di correlazione ai costi nel settore degli sconti operativi, fatta salva l'applicazione del quinto trattino agli sconti per quantitativi. Ciò vale anche per il riferimento ai «costi evitati», contenuto nel preambolo della direttiva del 2008.

41. Tuttavia, i lavori preparatori della direttiva del 2002 (24) tendono a indicare che le «tariffe speciali» riguardano soltanto la situazione in cui l'FSU evita i costi consentendo ai suoi clienti, che abbiano svolto essi stessi parte del servizio postale, di accedere al servizio postale in punti diversi da quelli in cui gli invii postali sono normalmente depositati presso la rete postale pubblica, come gli uffici di smistamento. Dalla proposta della Commissione del 2000 risulta che l'aggiunta di un quinto trattino all'articolo 12 era ritenuta necessaria al fine di contrastare la prassi di un certo numero di FSU che trattavano varie categorie di clienti in modo diverso relativamente agli *sconti operativi*. L'obiettivo della modifica era quindi di chiarire che, quando concedono tali sconti, gli FSU devono farlo in modo non discriminatorio, in particolare nei rapporti tra mittenti e consolidatori. Analogamente, il quinto trattino richiede che le condizioni associate agli sconti operativi – ad esempio, le quantità minime o massime di posta presmistata che danno luogo a sconti o il loro imballaggio – si applicano indipendentemente dall'identità del cliente (25).

42. Il fatto che il nuovo trattino sia stato inserito non già nel capitolo 4 («Condizioni per la fornitura dei servizi non riservati e condizioni di accesso alla rete»), come aveva proposto la Commissione, bensì nel capitolo 5 («Principi tariffari e trasparenza contabile») non incide, a mio avviso, su tale conclusione. Come ha chiarito la Corte nella sentenza Deutsche Post e a., la nuova disposizione non era finalizzata a disciplinare l'accesso alla rete postale in quanto tale, obbligando gli FSU ad accordare l'accesso al servizio postale a condizioni e in punti differenti da quelli del servizio postale tradizionale (26). Lo scopo era invece quello di evitare discriminazioni tariffarie quando l'FSU avesse deciso di concedere siffatto accesso. A mio parere, può essere stata anche questa la ragione per cui i membri francese e portoghese del gruppo «servizi postali» del Consiglio hanno ritenuto che «il posto migliore» del nuovo trattino fosse l'articolo 12 della direttiva sui servizi postali piuttosto che l'articolo 9 (27).

43. Ritengo quindi che, nella versione della direttiva sui servizi postali derivante dalla direttiva del 2002, il quinto trattino dell'articolo 12 abbia disciplinato esclusivamente gli sconti operativi.

44. Tale conclusione, ulteriormente confermata dal considerando 29 della direttiva del 2002, non è inficiata dall'argomento dei governi belga e italiano, sostenuto dalla Commissione, secondo il quale gli sconti per quantitativi sono in ogni caso disciplinati da

tale disposizione in quanto il trattamento di volumi più consistenti di posta comporta risparmi sui costi per gli FSU sotto forma di economie di scala.

45. È pacifico che il trattamento e la distribuzione di volumi più consistenti di posta, incentivati dagli sconti per quantitativi, consentono agli FSU di beneficiare di economie di scala distribuendo i costi fissi su un maggior numero di invii postali. Non sono convinta, tuttavia, del fatto che siffatte economie di scala quasi automatiche rientrino nella nozione di «costi evitati», contenuta nella direttiva sui servizi postali.

46. Come ho dichiarato, il riferimento ai «costi evitati», contenuto nella versione del 2002 del quinto trattino, riguardava lo svolgimento di parte del servizio postale ad opera di terzi. Le economie di scala derivano dagli aumenti dei volumi totali di posta gestiti dall'FSU piuttosto che da una modifica del servizio postale tradizionale offerto dell'FSU. Inoltre, non è agevole prevedere con precisione come la domanda di servizi postali possa evolvere in conseguenza degli sconti per quantitativi. Le economie di scala effettive possono essere misurate soltanto facendo riferimento al volume totale di posta gestito dall'FSU. Mi sembra quindi difficile, se non impossibile, calcolare in anticipo (quando vengono fissate le «tariffe speciali») quale parte di tali economie (e quindi dei costi evitati) possa essere specificamente correlata agli aumenti della domanda di servizi postali derivanti dagli sconti per quantitativi. Per contro, è più agevole misurare i costi evitati dall'FSU quando un terzo svolge parte del servizio postale.

47. La cancellazione del riferimento ai «costi evitati», contenuto nel quinto trattino dell'articolo 12, da parte della direttiva del 2008 modifica l'ambito di applicazione di tale disposizione?

48. Al riguardo, osservo che la proposta originaria della Commissione per la futura direttiva del 2008 non suggerisce siffatta modifica. In tale contesto, la Commissione ha rilevato che, per quanto riguarda «le parti della rete relative allo smistamento e al recapito (...), gli Stati membri devono continuare a rispettare l'articolo 12, quinto trattino, e possono, in funzione delle condizioni nazionali, introdurre altre misure per garantire l'accesso alla rete postale pubblica a condizioni trasparenti e non discriminatorie» (28). A mio parere, ciò conferma (sia pure implicitamente) che la Commissione non intendeva ridefinire la nozione di «tariffe speciali», contenuta nel quinto trattino, in modo da includervi gli sconti per quantitativi.

49. Non vedo ragioni per ritenere che la cancellazione definitiva del riferimento ai «costi evitati», contenuto nell'articolo 12, comportasse una ridefinizione di tal genere.

50. In primo luogo, come sottolineano correttamente la bpost e il governo francese, il considerando 39 della direttiva del 2008 continua a fare riferimento ai «costi evitati» relativamente ai servizi forniti dall'FSU, rispetto ad un servizio ordinario che copre la gamma completa dei servizi offerti per la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione dei singoli invii.

51. In secondo luogo, i lavori preparatori della direttiva del 2008 (29) non contengono indicazioni circa il fatto che il riferimento ai «costi evitati» sia stato cancellato dal quinto trattino dell'articolo 12 in modo da garantire per il futuro l'applicazione di quest'ultima disposizione sia agli sconti operativi che agli sconti per quantitativi.

52. A mio parere, i lavori preparatori tendono piuttosto a confermare quanto affermato in udienza dal governo francese, ossia che la nuova formulazione del quinto trattino riflette un compromesso relativo alla flessibilità di cui gli FSU dovrebbero beneficiare nel fissare le loro tariffe.

53. Tale governo ha spiegato che, nel contesto dell'ulteriore liberalizzazione dei mercati postali, vari FSU hanno sottolineato l'esigenza di una maggiore flessibilità tariffaria (ad esempio, meno vincoli imposti dalle amministrazioni pubbliche) per potersi adeguare alla crescente concorrenza.

54. Pur riecheggiando tale preoccupazione, la proposta della Commissione del 2006 non suggeriva l'abbandono della norma secondo la quale le tariffe speciali dovrebbero tener conto dei costi evitati dagli FSU se il cliente svolge parte del servizio postale. In tali circostanze, vari FSU possono aver temuto che non sarebbero stati autorizzati ad adeguare le loro tariffe speciali alla situazione concorrenziale in evoluzione, anche, ove necessario, mediante la concessione di sconti operativi più elevati di quelli che sarebbero derivati automaticamente dal riflettere i costi evitati (30). È in tale contesto che il Parlamento europeo ha proposto l'inserimento di un considerando aggiuntivo nella direttiva del 2008, in cui si sottolineava che «[o]ccorre che i servizi prestati [dagli FSU] alle imprese, agli operatori che effettuano spedizioni all'ingrosso e ai consolidatori postali per clienti diversi siano soggetti a condizioni tariffarie più flessibili» (31).

55. La soluzione prevalsa in Consiglio – nonostante l'opposizione della Commissione e di alcuni Stati membri – è stata di cancellare il riferimento ai «costi evitati», contenuto nel quinto trattino dell'articolo 12, conformemente alla maggiore flessibilità dei prezzi di cui beneficiavano gli FSU (32). Tuttavia, la formulazione definitiva del considerando 39 della direttiva del 2008, rispetto alla proposta del Parlamento, indica che tale cancellazione era parte di un compromesso: da un lato, tale considerando chiarisce che gli FSU dovrebbero beneficiare di una maggiore flessibilità dei prezzi, anche se «conformemente al principio di “correlazione ai costi”»; dall'altro, la seconda frase di tale considerando riproduce (solo con modifiche minime) il riferimento ai costi evitati, contenuto in precedenza nel quinto trattino dell'articolo 12 (33).

56. Concludo quindi che la cancellazione del riferimento ai «costi evitati», contenuto nel quinto trattino dell'articolo 12, in conseguenza della direttiva del 2008, non modifica l'ambito di applicazione *ratione materiae* di tale disposizione, che riguarda esclusivamente gli sconti operativi.

57. I lavori preparatori richiamati supra rafforzano anch'essi la mia opinione secondo la quale la questione sostanziale della discriminazione, sollevata dal giudice del rinvio, non riguarda il problema se sia applicabile il quarto oppure (una versione del) quinto trattino dell'articolo 12 della direttiva sui servizi postali. L'intento del legislatore dell'Unione, quando ha aggiunto un quinto trattino a tale disposizione, era semplicemente di non modificare il divieto generale di discriminazione tariffaria già contenuto nella versione originaria della direttiva sui servizi postali. Come si può desumere dalla proposta della Commissione del 2000, l'obiettivo era piuttosto di contrastare le pratiche discriminatorie poste in essere da vari FSU storici riguardo agli sconti operativi.

58. Ne consegue che, qualora la Corte non dovesse concordare con la mia opinione e dovesse concludere che il quinto trattino si applica agli sconti per quantitativi nonché agli sconti operativi, la risposta alla seconda questione, da me proposta qui sotto, può essere applicata per analogia alla risposta alla terza questione.

*Seconda questione: la compatibilità del modello «per singolo mittente» con il principio di non discriminazione*

59. Inizio con l'osservazione che la presente domanda di pronuncia pregiudiziale è incentrata esclusivamente sul sistema degli sconti per quantitativi concessi dalla bpost nel 2010 (34). Con la seconda questione, il giudice del rinvio intende verificare, in sostanza, se

il modello «per singolo mittente» sia conforme al principio della parità di trattamento sancito nel quarto trattino dell'articolo 12 della direttiva sui servizi postali. Come sostiene la bpost, la risposta a tale questione ha probabilmente una rilevanza diretta non solo in Belgio, ma anche in molti altri Stati membri in cui gli FSU calcolano gli sconti per quantitativi in base ai volumi di posta che ogni singolo mittente decide di inviare.

60. Secondo una giurisprudenza consolidata, il principio della parità di trattamento, che fa parte dei principi fondamentali del diritto dell'Unione, impone che situazioni analoghe non debbano essere trattate in modo diverso, a meno che una differenziazione non sia obiettivamente giustificata, e che situazioni diverse non debbano essere trattate allo stesso modo (35). Nel valutare l'analogia tra situazioni, devono essere presi in considerazione tutti gli elementi che le caratterizzano, ivi compresi i principi e gli obiettivi del settore cui si riferisce l'atto dell'Unione in parola (36).

61. Mi sembra anzitutto che, contrariamente all'affermazione della bpost, il sistema degli sconti per quantitativi di cui trattasi nel procedimento principale comporti effettivamente una differenza di trattamento tra consolidatori postali e singoli mittenti di posta all'ingrosso. Utilizzando l'esempio da me fornito in precedenza (37), secondo il modello «per singolo mittente», il consolidatore beneficerebbe soltanto di uno sconto del 10% per la posta proveniente da ciascuno dei tre mittenti, mentre un singolo mittente di posta all'ingrosso che consegna all'FSU un volume di posta esattamente identico – e produce quindi, in via di principio, gli stessi utili a favore di tale FSU – beneficerebbe di uno sconto del 20%.

62. La questione centrale, nella fattispecie, è se i mittenti (all'ingrosso) e i consolidatori si trovino in una situazione analoga per quanto riguarda gli sconti per quantitativi, cosicché siffatta differenza di trattamento risulti illegittima.

63. La bpost e il governo francese sottolineano in proposito che solo i mittenti creano effettivamente una domanda di servizi postali. Gli sconti per quantitativi sono finalizzati a incentivare tale domanda. È quindi giustificato calcolare detti sconti in modo tale che venga premiata soltanto la decisione del mittente di inviare maggiori quantitativi di posta, piuttosto che la capacità del consolidatore di raccogliere grossi volumi di posta da vari mittenti. Per contro, i governi belga, italiano e svedese nonché la Commissione sostengono che i mittenti e i consolidatori si trovano in una situazione analoga in quanto il servizio fornito a ciascuna categoria dalla bpost è lo stesso.

64. Occorre chiarire anzitutto che non mi convince l'argomento dei governi belga, italiano e svedese nonché della Commissione secondo il quale l'iter logico seguito dalla Corte nella sentenza *Deutsche Post e a.* (38) può essere semplicemente applicato al caso di specie.

65. In tale fattispecie, la Corte doveva verificare se la direttiva sui servizi postali ostasse al diniego da parte della Deutsche Post (l'FSU tedesco) di applicare alle imprese che raggruppavano, a titolo commerciale e in nome proprio, gli invii postali di più mittenti le tariffe speciali che tale FSU già accordava ai clienti commerciali per il deposito nei suoi uffici di smistamento di quantitativi minimi di invii presmistati. La sentenza *Deutsche Post e a.* riguardava quindi l'accesso a valle al servizio postale a condizioni e in punti diversi da quelli del servizio postale tradizionale. La Corte ha dichiarato in sostanza che, mentre è vero che il quinto trattino dell'articolo 12 della direttiva sui servizi postali non è finalizzato a definire la questione di principio se un FSU debba o meno concedere siffatto accesso, il diniego da parte della Deutsche Post di estendere ai consolidatori il regime degli sconti operativi di cui beneficiano i mittenti (commerciali) non era conforme al principio della parità di trattamento sancito in tale disposizione (39). La Corte ha quindi riconosciuto, implicitamente ma necessariamente, che i singoli mittenti e i consolidatori si trovano in una

situazione analoga per quanto riguarda gli *sconti operativi*.

66. A mio parere, applicare tale ragionamento alla presente fattispecie equivarrebbe a negare che i singoli mittenti e i consolidatori si trovano in una diversa posizione per quanto riguarda gli *sconti per quantitativi*, dato che solo i singoli mittenti creano una domanda autonoma di servizi postali. Per illustrare tale differenza, è utile analizzare i probabili effetti sul mercato del modello «per singolo mittente» e confrontarli con gli effetti che si ritiene possano essere prodotti dal modello dell'«aggregazione».

67. Supponiamo che il singolo mittente di posta all'ingrosso A (ad esempio, una banca che invia grossi quantitativi di posta amministrativa) abbia diritto a uno sconto per quantitativi del 10%. Immaginiamo che A decida di affidare un volume di posta esattamente identico al consolidatore X per la successiva consegna all'FSU. Secondo il modello «per singolo mittente», tale decisione non produce alcun effetto sullo sconto per quantitativi al quale dà luogo il volume di posta proveniente da A. X beneficerà quindi di uno sconto del 10% per tale posta. Per contro, secondo il modello dell'«aggregazione», X avrà diritto a uno sconto per quantitativi per la posta proveniente da A corrispondente alla somma dei volumi di posta provenienti da tutti i suoi clienti, dallo stesso consegnati nel corso del periodo di riferimento (ad esempio, il 20%).

68. Supponiamo ora che A concluda un contratto per il trattamento e la consegna di un volume di posta esattamente identico all'FSU con il consolidatore Y, di dimensioni maggiori di X. Secondo il modello «per singolo mittente», Y avrà nuovamente diritto a uno sconto del 10% per i volumi provenienti da A. Secondo il modello dell'«aggregazione», lo sconto per quantitativi di cui beneficia Y per il volume di posta proveniente da A sarà calcolato con riferimento agli utili lordi totali derivanti all'FSU da Y (ad esempio, il 30%).

69. Infine, ipotizziamo la situazione del singolo mittente B, che non invii posta in quantità sufficiente per beneficiare di uno sconto per quantitativi. Secondo il modello «per singolo mittente», non vi sarebbe alcuno sconto indipendentemente dall'ipotesi che B decidesse di consegnare direttamente la sua posta all'FSU o di affidare tale compito a un consolidatore. Tuttavia, la situazione è assai diversa secondo il modello dell'«aggregazione»: i volumi di posta proveniente da B darebbero quindi luogo a uno sconto per quantitativi del 20% qualora esso decidesse di trattare con il consolidatore X e a uno sconto per quantitativi del 30% qualora esso decidesse di trattare con il consolidatore Y.

70. Traggo due insegnamenti da tali esempi.

71. Il primo insegnamento è che solo il modello «per singolo mittente» può incentivare probabilmente i mittenti a inviare un maggior quantitativo di posta e, quindi, a soddisfare l'obiettivo commerciale degli sconti per quantitativi. Soltanto i mittenti sono in definitiva responsabili della produzione della posta. I consolidatori creano presumibilmente tale domanda autonoma solo nei limiti in cui siano essi stessi mittenti (40). La situazione del singolo mittente B chiarisce questo punto: secondo il modello «per singolo mittente», rimanendo invariate tutte le altre condizioni, B può solo ottenere uno sconto per quantitativi aumentando il volume di posta inviata (41).

72. A mio parere, l'incentivo a inviare maggiori quantitativi di posta svanisce in pratica nel modello dell'«aggregazione»: ciò che rileva in tal caso non è il volume di posta che il mittente decide di inviare, ma piuttosto la decisione di trattare con un consolidatore nonché la scelta tra vari consolidatori. Infatti, dato un medesimo volume di posta, B è incentivato a trattare con il consolidatore che propone il prezzo unitario più conveniente. Nel mio esempio, tale consolidatore sarebbe probabilmente Y, che beneficia di uno sconto per quantitativi più elevato rispetto a X e potrà fissare il corrispettivo del suo servizio a un

livello tale da battere X sul prezzo (42).

73. Dato che, per quanto riguarda gli sconti per quantitativi, la posizione dei mittenti è diversa da quella dei consolidatori, l'obiettivo dell'FSU di aumentare la domanda di servizi postali potrebbe essere pregiudicato dal modello dell'«aggregazione». In particolare, può sussistere il rischio che emergano nel mercato consolidatori «meramente amministrativi», che trattino volumi di posta il più possibile consistenti – ivi compresi gli invii provenienti da mittenti di piccole dimensioni – per beneficiare degli sconti per quantitativi più elevati (43).

74. Come sostiene correttamente la bpost, il risultato potrebbe essere la classica situazione «come fai, sbagli». Se l'FSU fosse tenuto ad applicare il modello dell'«aggregazione», potrebbe essere costretto ad abbandonare il sistema degli sconti per quantitativi al fine di tutelare il proprio equilibrio finanziario. Tuttavia, l'abolizione degli sconti per quantitativi ridurrebbe presumibilmente la domanda di servizi postali a favore di mezzi di comunicazione alternativi, quali il fax, l'e-mail, la radiodiffusione e Internet (44). A sua volta, ciò potrebbe incidere sul finanziamento del servizio universale, a danno dell'FSU.

75. Non posso quindi concordare con l'affermazione del governo belga secondo la quale l'iter logico seguito dalla Corte ai punti 37 e 38 della sentenza Deutsche Post e a. è applicabile alla presente fattispecie. La Corte ha respinto, in tale sentenza, l'argomento della Deutsche Post e del governo tedesco secondo il quale estendere il sistema degli *sconti operativi* ai consolidatori avrebbe compromesso la stabilità finanziaria dell'FSU (la Deutsche Post). La Corte ha dichiarato che la Deutsche Post avrebbe potuto ridurre gli sconti operativi per tutti i beneficiari «se [fosse risultato] che, concedendo [ai consolidatori] gli sconti (...) accordati soltanto ai clienti commerciali (...), gli sconti [avrebbero finito] col superare i costi evitati» (45). Come emerge chiaramente da tale formulazione, il ragionamento della Corte era strettamente collegato alla natura di sconti operativi: dato che questi ultimi erano concessi per riflettere i costi evitati dall'FSU, rispetto ai costi del servizio postale ordinario, la loro estensione ai consolidatori non rischia prima facie di incidere sulla stabilità finanziaria dell'FSU. Come ho appena spiegato, tale ragionamento non può essere applicato agli sconti per quantitativi in quanto la loro riduzione o abolizione può avere effetti negativi sulla domanda di servizi postali e, quindi, sull'equilibrio finanziario dell'FSU.

76. Aggiungo che l'imposizione del modello dell'«aggregazione» nel contesto degli sconti per quantitativi mal si concilia con la flessibilità dei prezzi che il legislatore dell'Unione ha concesso deliberatamente agli FSU come compenso per la loro maggiore esposizione alla concorrenza, salvo i limiti previsti all'articolo 12 della direttiva sui servizi postali e quelli derivanti, più in generale, dai Trattati (ad esempio, il divieto di abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 TFUE) (46).

77. Il secondo insegnamento riguarda la neutralità del modello «per singolo mittente» in termini di effetti sulla posizione concorrenziale dei vari operatori del mercato postale.

78. Nel valutare se un sistema di sconti per quantitativi, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, sia o meno discriminatorio, la Corte dovrebbe essere guidata, a mio avviso, dall'obiettivo dell'apertura dei mercati postali alla concorrenza. Come confermato dal considerando 26 della direttiva sui servizi postali, i principi secondo i quali le tariffe per il servizio universale non devono essere discriminatorie e le distorsioni della concorrenza devono essere evitate sono strettamente collegati. È quindi necessario, in un ambiente sempre più competitivo, «garantire sufficiente libertà [agli FSU] per adeguarsi alla concorrenza e al tempo stesso garantire un adeguato monitoraggio del comportamento del probabile operatore dominante al fine di salvaguardare una concorrenza efficace» (47).

79. In tale contesto, mi sembra che il modello «per singolo mittente» non possa falsare la concorrenza. Secondo tale modello, il livello degli sconti per quantitativi concessi dipende esclusivamente dagli utili derivanti all'FSU da ogni singolo mittente nel corso di un periodo di riferimento. Di conseguenza, il modello «per singolo mittente» non incoraggia né dissuade i mittenti di posta all'ingrosso dall'affidare la loro posta a un consolidatore.

80. Contrariamente a quanto sostenuto in udienza dal governo belga, non vedo ragioni per ritenere che il modello «per singolo mittente» comprometta in generale la sopravvivenza dei consolidatori. Per quanto impedisca l'emergere di consolidatori meramente amministrativi, tale modello non incide sul potenziale interesse del mittente di posta all'ingrosso a ricorrere a un consolidatore «operativo». Ciò avviene di norma quando, per la stessa «tariffa di affrancatura», il mittente potrebbe soltanto preparare, premistare e/o inviare esso stesso la posta a un costo medio più elevato. Vari fattori entrano in gioco nel decidere se esternalizzare o meno tali compiti, quali la (in)disponibilità di infrastrutture e risorse umane interne, i costi di tali risorse, le variazioni periodiche dei volumi di posta da inviare o la mera convenienza a ricorrere a un consolidatore. Il fatto che, secondo il modello «per singolo mittente», il consolidatore non possa beneficiare di sconti per quantitativi più elevati (che possa o non possa trasmettere al cliente) di quelli di cui usufruisce ciascun mittente singolarmente non priva l'esternalizzazione del suo potenziale interesse economico.

81. La neutralità degli effetti del modello «per singolo mittente» sulla concorrenzialità dei consolidatori contrasta nettamente con gli effetti distorsivi della prassi in discussione nella causa Deutsche Post e a. (48). In tale causa, il fatto che i consolidatori non potessero beneficiare degli sconti operativi che la Deutsche Post concedeva ai singoli mittenti per il deposito di quantitativi minimi di posta premistata presso i suoi uffici di smistamento impediva chiaramente lo sviluppo della concorrenza nel mercato dei consolidatori postali. La decisione della Corte in tale causa ha favorito la realizzazione dell'obiettivo di liberalizzazione dei mercati postali perseguito dalla direttiva sui servizi postali (49).

82. Il modello «per singolo mittente» è parimenti neutro per quanto riguarda la concorrenzialità dei vari consolidatori in quanto viene applicato in modo uniforme a tutti loro (50). Se gli sconti per quantitativi sono basati esclusivamente sulla posta proveniente dai singoli mittenti, la scelta di un consolidatore da parte di un mittente dipenderà (rimanendo invariate tutte le altre condizioni) dalla qualità del servizio offerto. Tale qualità, presumibilmente, rifletterà a sua volta fattori quali l'affidabilità del consolidatore, la comodità del metodo utilizzato da quest'ultimo per raccogliere la posta, la rapidità con cui lo stesso tratta e consegna la posta all'FSU nonché la capacità o la volontà con cui fa fronte, a un prezzo ragionevole per il mittente, a improvvisi aumenti o riduzioni dei volumi di posta da trattare.

83. Per contro, l'applicazione del modello dell'«aggregazione» è suscettibile di dar luogo a distorsioni della concorrenza.

84. In primo luogo, tale modello incentiva la maggior parte dei mittenti ad affidare la loro posta a un consolidatore (51). Tale conclusione non viene messa in discussione dal fatto che non sussiste alcuna garanzia che lo sconto (pieno) ottenuto dal consolidatore sarà trasmesso ai clienti. Anche il ricorso a un consolidatore meramente amministrativo può essere economicamente vantaggioso per il mittente purché l'offerta del consolidatore consenta a tale mittente di inviare posta a un prezzo medio (anche lievemente) inferiore al prezzo che sarebbe altrimenti applicato dall'FSU. Ad esempio, supponendo che il consolidatore Y (che, grazie al modello dell'«aggregazione», beneficia di uno sconto complessivo del 30%) proponga semplicemente uno sconto del 12% al mittente di posta all'ingrosso A, quest'ultimo sarà ancora incentivato a trattare con Y in quanto beneficerebbe solamente di uno sconto per quantitativi del 10% qualora consegnasse direttamente la posta all'FSU.

85. In secondo luogo, il modello dell'«aggregazione» opera a favore di consolidatori che sommano i volumi più consistenti di posta e beneficiano pertanto degli sconti più elevati (52). Ciò diviene particolarmente chiaro quando si confronta la situazione concorrenziale dei consolidatori X e Y (53). Nell'esempio che ho fornito in precedenza, secondo il modello dell'«aggregazione», X beneficiava di sconti per quantitativi del 20%, mentre Y beneficiava di sconti per quantitativi del 30%. Rimanendo invariate tutte le altre condizioni, ciò sta ad indicare che, per lo stesso servizio, Y gode di un vantaggio concorrenziale significativo rispetto a X per attirare i mittenti. Y gode inoltre di una maggiore flessibilità operativa rispetto a X. Y può (ad esempio) offrire un servizio meno elaborato, ma con uno sconto assai più elevato, oppure offrire lo stesso servizio con uno sconto lievemente più elevato e trattenere un maggiore profitto.

86. Inoltre, se non può ricorrere al modello «per singolo mittente», l'FSU non può avere, in definitiva, altra scelta se non quella di abolire completamente il sistema degli sconti per quantitativi per assicurare la propria redditività finanziaria (54). Ciò avrebbe probabilmente effetti negativi per gli utenti dei servizi postali in genere.

87. Siffatte distorsioni della concorrenza e i loro effetti collaterali sono manifestamente incompatibili con gli obiettivi dichiarati della direttiva sui servizi postali.

88. Incoraggiare la concorrenza con gli operatori storici era considerato dal legislatore dell'Unione essenziale per la realizzazione del mercato interno dei servizi postali (55). La sentenza *Deutsche Post e a.* (56) indica il ruolo svolto dal principio di non discriminazione, sancito all'articolo 12 della direttiva sui servizi postali, nel perseguimento di tale obiettivo. Tuttavia, condivido l'opinione del governo francese secondo la quale la direttiva *non* richiede a un FSU di fissare tariffe in maniera tale da favorire i consolidatori di grandi dimensioni rispetto ai consolidatori di piccole dimensioni e/o rispetto allo stesso FSU (57). Al contrario, la discriminazione positiva a favore dei consolidatori di grandi dimensioni potrebbe certamente violare il quarto trattino dell'articolo 12, che richiede agli Stati membri di garantire che le tariffe per i servizi postali non favoriscano taluni (gruppi di) clienti.

89. Ritengo inoltre che evitare di calcolare gli sconti per quantitativi in maniera tale da creare un vantaggio concorrenziale ai consolidatori di maggiori dimensioni possa contribuire alla nascita e al positivo sviluppo di consolidatori che – indipendentemente dalle loro dimensioni – offrono il miglior servizio agli utenti finali. In tal senso, il modello «per singolo utente» risulta essere conforme agli obiettivi della direttiva sui servizi postali di migliorare la qualità del servizio postale nell'Unione e di promuovere la realizzazione di un mercato interno dei servizi postali funzionante (58).

90. Concludo pertanto che, dato che i mittenti e i consolidatori si trovano obiettivamente in situazioni diverse per quanto riguarda gli sconti per quantitativi, il principio di non discriminazione sancito nel quarto trattino dell'articolo 12 della direttiva sui servizi postali deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che un FSU calcoli gli sconti per quantitativi concessi a un consolidatore in base ai volumi di posta di ciascun cliente del consolidatore considerato separatamente durante un periodo di riferimento, anziché in base alla somma dei volumi di posta consegnata da tale consolidatore all'FSU durante il suddetto periodo.

91. Per le ragioni che ho già esposto (59), non è necessario fornire una risposta separata alla terza questione.

## **Conclusione**

92. Alla luce di tutte considerazioni che precedono, propongo alla Corte di pronunciarsi,

in risposta alle questioni pregiudiziali poste dalla Cour d'appel de Bruxelles (Belgio), nel seguente modo:

- 1) Il quinto trattino dell'articolo 12 della direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, come modificata, non è applicabile agli sconti per quantitativi concessi da un fornitore del servizio universale in base al volume di invii ad esso consegnati da un mittente nel corso di un periodo di riferimento e finalizzati a creare un incentivo per i mittenti ad aumentare la loro domanda di servizi postali.
- 2) Il principio di non discriminazione sancito nel quarto trattino dell'articolo 12 della direttiva 97/67 non osta a che un fornitore del servizio universale calcoli gli sconti per quantitativi concessi a un consolidatore in base ai volumi di posta di ciascun cliente del consolidatore considerato separatamente durante un periodo di riferimento, anziché in base alla somma dei volumi di posta consegnata da tale consolidatore al fornitore del servizio universale durante il suddetto periodo.

---

1 – Lingua originale: l'inglese.

---

2 – V. infra, paragrafo 4.

---

3 – Direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio (GU 1998, L 15, pag. 14). Indicherò la versione originaria della direttiva in parola con l'espressione «la direttiva del 1997». Tale direttiva è stata modificata dalla direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità (GU L 176, pag. 21) (in prosieguo: la «direttiva del 2002»), e dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari (GU L 52, pag. 3) (in prosieguo: la «direttiva del 2008»). Indicherò la direttiva del 1997, come modificata dalle direttive del 2002 e del 2008, con l'espressione «la direttiva sui servizi postali». Il regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2003, recante adeguamento alla decisione 1999/468/CE del Consiglio delle disposizioni relative ai comitati che assistono la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione previste negli atti soggetti alla procedura prevista all'articolo 251 del Trattato CE (GU L 284, pag. 1), ha a sua volta modificato la direttiva sui servizi postali, ma solo relativamente alla comitatologia.

---

4 – Sentenza Deutsche Post e a. (da C-287/06 a C-292/06, EU:C:2008:141).

---

5 – Articolo 1 della direttiva del 1997.

---

[6](#) – Articolo 2, paragrafo 2, della direttiva sui servizi postali.

---

[7](#) – Articolo 2, paragrafo 13.

---

[8](#) – Articolo 2, paragrafo 16.

---

[9](#) – Memorandum esplicativo della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità, COM (2000) 319 def. (in prosieguo: la «proposta della Commissione del 2000»), sezione 2.1 (GU 2000, C 337 E, pag. 220).

---

[10](#) – Memorandum esplicativo della proposta della Commissione del 2000, citato nella nota a piè di pagina 9, sezione 2.9.4.

---

[11](#) – V. considerando 12, 13 e 16.

---

[12](#) – Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 97/67/CE relativa al pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, COM (2006) 594 definitivo (in prosieguo: la «proposta della Commissione del 2006»), sezione 3.2.2, pag. 5.

---

[13](#) – Tale trattino è ora formulato come segue: «[o]gniqualevolta ciò sia necessario per motivi di interesse pubblico, gli Stati membri possono decidere di applicare una tariffa uniforme in tutto il territorio nazionale e/o oltre frontiera ai servizi forniti a tariffa unitaria e ad altri invii postali».

---

[14](#) – Nella terminologia postale l'espressione «pubblicità diretta per corrispondenza» indica la pubblicità inviata a un destinatario, mentre l'espressione «posta amministrativa» si riferisce alla posta all'ingrosso contenente informazioni personali come gli estratti conto rimessi dalle banche ai propri clienti.

---

[15](#) – V. comunicazione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali (GU C 39, pag. 2).

---

[16](#) – La bpost ha confermato in udienza che i mittenti di posta all'ingrosso o i consolidatori potrebbero beneficiare, cumulativamente, di sconti per quantitativi e di sconti operativi

nell'ambito di contratti tariffari.

---

[17](#) – Nel 2010 il periodo di riferimento era un anno per invii di peso inferiore a 50 grammi e tre mesi per invii di peso superiore a 50 grammi.

---

[18](#) – Ad eccezione dello «Sconto per canale indiretto», concesso nell'ambito dei contratti «intermediario». Tuttavia, tale sconto è finalizzato a riflettere la possibilità per la bpost di evitare i costi grazie al fatto che il consolidatore (anziché la bpost) gestisce i rapporti commerciali con i singoli mittenti. Esso dovrebbe essere quindi considerato come sconto operativo piuttosto che come sconto per quantitativi.

---

[19](#) – Sentenze Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punto 45); ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, punto 58), nonché Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punto 57).

---

[20](#) – V., in particolare, sentenza Adeneler e a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punti 122 e 123).

---

[21](#) – V., per analogia, sentenza VTB-VAB e Galatea (C-261/07 e C-299/07, EU:C:2009:244, punto 40).

---

[22](#) – Da C-287/06 a C-292/06, EU:C:2008:141, punti 42 e 43.

---

[23](#) – V. supra, paragrafi 15 e 16.

---

[24](#) – V. paragrafi da 6 a 9.

---

[25](#) – Ai sensi dell'ultima frase della versione del 2002 del quinto trattino, «[le] tariffe [speciali] devono inoltre essere disponibili anche ai clienti privati in condizioni simili».

---

[26](#) – EU:C:2008:141, punto 41.

---

[27](#) – Relazione della riunione dell'8 settembre 2000, documento del Consiglio 11249/00, 15 settembre 2000, pag. 3.

---

[28](#) – Proposta della Commissione del 2006, citata nella nota a piè di pagina 12, sezione 3.3.2, pag. 7.

---

[29](#) – V. supra, paragrafi da 10 a 13.

---

[30](#) – Se gli FSU devono essere sempre più esposti alla concorrenza per l'intera catena del servizio postale (ivi compresa, ad esempio, la distribuzione degli invii postali), è possibile che essi intendano offrire parte di tale servizio a un prezzo competitivo rispetto al prezzo imposto dai concorrenti per un servizio equivalente.

---

[31](#) – Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura l'11 luglio 2007 in vista dell'adozione di una direttiva, che modifica la direttiva 97/67/CE, relativa al pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, GU 2008, C 175 E, pag. 355 (v. considerando 34 nella versione modificata proposta dal Parlamento).

---

[32](#) – Gruppo di lavoro «servizi postali», preparazione della sessione del Consiglio «Trasporti, telecomunicazioni e energia» dell'1/2 ottobre 2007, proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 97/67/CE relativa al pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari – Accordo politico, documento del Consiglio 12864/07, 14 settembre 2007, pag. 32 (v., in particolare, nota a piè di pagina 40).

---

[33](#) – Documento del Consiglio 12864/07, citato nella nota a piè di pagina 32, pag. 16 (nota a piè di pagina 25). La Commissione si è opposta con successo alla proposta di vari Stati membri di sostituire la frase «dovrebbero tener conto dei costi evitati» con la frase «possono tener conto dei costi evitati».

---

[34](#) – Pertanto, il presente rinvio pregiudiziale non riguarda altre questioni sollevate nel procedimento principale, quali l'asserita violazione, da parte della bpost, dell'obbligo di applicare tariffe non discriminatorie, commessa richiedendo ai consolidatori di individuare i singoli clienti per beneficiare di sconti per quantitativi, oppure calcolando gli sconti operativi concessi ai consolidatori in base alle quantità di posta presmistata proveniente dai clienti considerati separatamente.

---

[35](#) – Sentenze Ruckdeschel e a. (117/76 e 16/77, EU:C:1977:160, punto 7); Edeka Centrale (245/81, EU:C:1982:277, punto 11) e Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, punto 76).

---

[36](#) – V., per analogia, sentenza Arcelor Atlantique et Lorraine e a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punti 25 e 26 nonché giurisprudenza ivi citata).

---

[37](#) – V. supra, paragrafo 22.

---

[38](#) – EU:C:2008:141.

---

[39](#) – EU:C:2008:141, punti 41 e 44.

---

[40](#) – Ad esempio, la corrispondenza con i dipendenti e i clienti del consolidatore, con i subappaltatori o con le amministrazioni pubbliche.

---

[41](#) – Ciò non può naturalmente accadere se, ad esempio, l'evoluzione delle attività di B porta a una riduzione della sua corrispondenza, o se esso passa all'utilizzo di altri mezzi di comunicazione, eventualmente più efficienti in termini di costi, quale la posta elettronica.

---

[42](#) – V. inoltre infra, paragrafo 85.

---

[43](#) – La bpost sostiene, infatti, che essa ha deciso di introdurre, nel 2010, il modello «per singolo mittente» proprio per affrontare tale fenomeno. V. supra, paragrafo 21.

---

[44](#) – Un rapporto indipendente redatto su richiesta del Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (Ministro per il Commercio, le Imprese e la Riforma normativa) del Regno Unito spiega la crescente flessibilità dei prezzi dei servizi postali come conseguenza (in particolare) di alternative più economiche alla posta. V. Hooper, R., Hutton, D., Smith, I.R., «The challenges and opportunities facing UK postal services. An initial response to evidence», maggio 2008, pag. 26 (<https://www.berr.gov.uk/files/file46075.pdf>). V. anche memorandum esplicativo della proposta della Commissione del 2000, citato nella nota a piè di pagina 9, sezioni 1.2.5 e 1.3.

---

[45](#) – Sentenza Deutsche Post e a. (EU:C:2008:141, punto 38).

---

[46](#) – V. supra, paragrafi 11 e 12 nonché da 52 a 56. La Commissione ha sottolineato che non sussiste, in via di principio, alcuna contraddizione tra il mantenimento e il miglioramento del servizio universale e l'introduzione graduale della concorrenza, «purché [gli FSU] abbiano la necessaria flessibilità commerciale e di prezzo per rispondere entro i confini stabiliti dalla legislazione sulla concorrenza». V. memorandum esplicativo della proposta della Commissione del 2000, citato nella nota a piè di pagina 9, sezione 1.3.

---

[47](#) – Proposta della Commissione del 2006, citata nella nota a piè di pagina 12, sezione 3.3.3, pag. 7.

---

[48](#) – EU:C:2008:141.

---

[49](#) – V., in particolare, considerando 8 della direttiva sui servizi postali, considerando 2 nonché da 12 a 15 della direttiva del 2002, considerando 12, 16 e 38 della direttiva del 2008.

---

[50](#) – Per quanto mi è dato osservare, sembra essere questa l'ipotesi che ricorre nel caso di specie: la bpost rileva in particolare che i suoi sconti per quantitativi, per il 2010, sono stati applicati alle stesse condizioni alla propria controllata avente funzioni di consolidatore postale (la Speos).

---

[51](#) – V. supra, paragrafo 72. Tuttavia, tale incentivo non sussiste per i mittenti di posta all'ingrosso che abbiano comunque diritto allo sconto più elevato.

---

[52](#) – V. in tal senso, Avis n. 07-A-17 du Conseil de la concurrence (Francia) relatif à une demande d'avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) sur le dispositif de remises commerciales de La Poste, 20 dicembre 2007, *Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, 23 aprile 2008, pag. 313.

---

[53](#) – V. supra, paragrafi 67 e 68.

---

[54](#) – V. supra, paragrafo 74.

---

[55](#) – V., a tal fine, ad esempio, il memorandum esplicativo della proposta della Commissione del 2000, citato nella nota a piè di pagina 9, sezione 2.7.

---

[56](#) – EU:C:2008:141.

---

[57](#) – Più in generale, anche in seguito alle modifiche del 2002 e del 2008, la direttiva sui servizi postali non richiede agli Stati membri di raggiungere un determinato livello minimo di concorrenza effettiva nel settore postale.

---

[58](#) – V., in particolare, considerando 1, 19, 30, 31, 32 e 35 della direttiva sui servizi postali.

---

[59](#) – V. supra, paragrafi 33, 57 e 58.