

James I. Campbell, jr.

LA CRISI DELL'UPU E DEL MONOPOLIO POSTALE:
QUOTE TERMINALI E *REMAIL* NELLA LEGGE POSTALE
EUROPEA ED INTERNAZIONALE *

L'attualità postale vede il mercato ridimensionamento, se non il crollo, del monopolio postale e la liberalizzazione dei servizi di trasporto della corrispondenza. Assistiamo al proliferare di agenzie private, alcune addirittura proprietà di enti postali stranieri. In Italia la gestione del servizio postale è stata affidata ad un'azienda di diritto privato. La spinta degli interessi commerciali, lo sviluppo tumultuoso della tecnica delle comunicazioni e la legislazione a difesa della libera concorrenza sono i fattori che hanno fatto breccia nelle rigide regole imposte dall'UPU. Ancora, il principio che la posta è un diritto di tutti i cittadini ha dovuto confrontarsi con le gravi perdite economiche accusate da pressoché tutte le amministrazioni postali dei Paesi industrializzati. Di qui il ridimensionamento anche della rete degli uffici postali, per i quali si ragiona sempre più in termini di costo/beneficio.

Alla luce di questi fatti possiamo e dobbiamo riconsiderare i giudizi espressi nei confronti di alcune realtà postali del passato: ad esempio, possiamo ancora definire 'arcaico' il sistema postale della Repubblica di Venezia, nella quale il servizio postale è stato pressoché sempre totalmente affidato a organismi privati (la Compagnia dei Corrieri, le Cavallerie) e nella quale per più di due secoli hanno liberamente funzionato uffici postali stranieri? O non è forse lecito a questo punto dare al sistema postale veneziano la patente di una sconcertante e pragmatica modernità?

* La pubblicazione è stata autorizzata dall'A., al quale vanno i nostri ringraziamenti. Il testo originale, "Evolution of Terminal Dues and Remail Provisions in European and International Postal Law", è il 3° capitolo del libro *The Liberalisation of Postal Services in the European Union*, edito da Damien Gerardin (2001). Traduzione di L. De Zanche.

L'evoluzione dei servizi postali delineata in questo articolo ha anche un risvolto collezionistico: segnalo il libro di A. Gundel, Remail and the Globalization of the Mail Market. Postal History Notes, Cologne, 2000, già esaurito e del quale si aspetta quanto prima la seconda edizione.

Luciano De Zanche

Il costo che un'amministrazione postale attribuisce alla distribuzione della corrispondenza che non esce dai confini del proprio Paese, è diverso da quello che addebita alla distribuzione della posta proveniente dall'estero. Questa banale asimmetria ha dato origine ad un groviglio di regolamenti postali internazionali, di analisi giuridiche ed economiche e di procedimenti giudiziari di costo e complessità incredibili.

Questo articolo tratta dell'evoluzione delle due principali caratteristiche della legislazione postale internazionale, conseguenti a questa asimmetria: le *quote terminali* e le restrizioni al *remail*. Le *quote terminali* sono quelle somme che le amministrazioni postali si addebitano vicendevolmente, per recuperare i costi della distribuzione della posta proveniente dall'estero. Con il termine *remail* s'intende il procedimento per cui la corrispondenza viene impostata in un Paese diverso da quello nel quale è stata approntata. Ogniquale volta le quote terminali non coincidono con il porto interno, il *remail* diventa una minaccia per le Amministrazioni postali. Infatti, ricorrendo al *remail*, i produttori del materiale postale possono trarre vantaggio dalle situazioni in cui le quote terminali sono inferiori al porto interno (in questo caso trasportano la corrispondenza fuori del proprio Paese e la fanno rientrare come posta internazionale) e, al contrario, possono evitare di pagare le tasse postali internazionali, quando nel Paese di destinazione esse siano maggiori del porto interno (fanno allora entrare per vie non postali la corrispondenza nel Paese di destinazione e ve lo impostano come se si trattasse di corrispondenza interna). Più comunemente i produttori di posta hanno privilegiato le amministrazioni che, imponendo basse quote terminali, sono disposte ad incamminare posta internazionale verso Paesi terzi; si ottiene in questo modo un risparmio sulle tasse postali internazionali, tradizionalmente elevate. Per prevenire questi "abusi", i trattati internazionali – elaborati da rappresentanti ufficiali delle Amministrazioni postali – hanno autorizzato gli uffici ad intercettare e respingere o penalizzare in altra maniera il *remail*¹. Fin dalla fine degli anni '80, le Autorità europee che governano la concorrenza e le compagnie private internazionali di spedizioni espresse hanno costantemente premuto affinché, tramite accordi postali internazionali, le quote terminali venissero equiparate al porto interno e fossero diminuite le restrizioni al *remail*, ma il progresso si è dimostrato lento.

¹ Per un'analisi economica del *remail* e delle quote terminali vedi U. Stumpf, "Remailing in the European Community: Economic Analysis of Alternative Regulatory Environments".

1. Le quote terminali fino al Congresso UPU, Amburgo, 1984.

Il servizio postale può essere visto come il prodotto di tre operazioni: 1) raccolta e suddivisione della posta secondo la destinazione, 2) trasporto della valigia postale dalla regione di raccolta a quella di distribuzione e 3) suddivisione e successiva consegna della stessa ai destinatari. L'operatore postale pubblico effettua la prima e la terza operazione con personale e attrezzature proprie; il trasporto del materiale postale viene invece abitualmente eseguito da conduttori come compagnie aeree, ferroviarie o stradali. In questo procedimento, i costi delle operazioni di raccolta e spedizione sono diversi da quelli di distribuzione. I primi pesano per circa il 20-30% sui costi postali totali e non mostrano forti economie di scala, vale a dire che, se raccogliere e spedire una certa quantità di posta costa X, il costo raddoppia quando si raccoglie e spedisce una quantità doppia di posta. Le operazioni di distribuzione pesano per circa il 70-80 % dei costi e mostrano forti economie di scala; cioè, se suddividere e distribuire una certa quantità di posta costa X, suddividerne e distribuirne il doppio costa solo 1.6 volte X. Più semplicemente, se il francobollo di una lettera ha il valore di un euro, circa 0,20 euro possono essere attribuiti al costo della raccolta e spedizione delle lettere e circa 0.80 al costo della distribuzione. Gli accordi postali internazionali non hanno mai preso in considerazione il costo della distribuzione, nonostante esso "pesi" più di quello della raccolta nel determinare il costo complessivo del servizio postale.

A partire dal 1874, la struttura giuridica primaria per la gestione dei servizi postali internazionali è stata la Convenzione Postale Universale, un trattato internazionale cui hanno aderito pressoché tutte le nazioni del mondo. La Convenzione è amministrata dall'Unione Postale Universale (UPU), organizzazione intergovernativa permanente, istituita a seguito di un secondo trattato, la Costituzione dell'UPU, con sede a Berna in Svizzera. Ogni cinque anni, plenipotenziari provenienti dai Paesi membri dell'UPU si riuniscono in congresso in una delle grandi città del mondo per compiere una revisione della Convenzione e di altri "atti" dell'UPU. L'ultimo congresso si è tenuto nel 1999 a Beijing (Pechino) ².

² Originariamente, la Convenzione stabilì l'UPU come organizzazione e delinse le regole per lo scambio della corrispondenza. La Costituzione fu adottata come trattato separato nel 1964. Sebbene datato, il miglior libro sulla storia dell'UPU resta G. CODDING, *The Universal Postal Union* (1964). Per la discussione della riforma dei vari aspetti dell'UPU e delle leggi postali internazionali, compresi *remail* e *quote terminali*, vedi in linea generale U. STUMPF e M. PLUM, ed., *Towards a New Regulatory Framework for Cross-Border Mail* (1988). Vedi anche J.I. CAMPBELL JR, *GATS and Physical Delivery Networks* (1999) e *Reforming the Universal Postal Union* (2001); M.S. ELCANO e A. ALVERNO, *Reform in the Universal Postal Union and the World Trade Organization* (2001); H. SMITH, *GATS and the Postal Sector: the Next Round of Negotiations* (2001); T. WALSH, *Globalization, Posts and the Universal Postal Union: A Functional Critique* (2000).

In base alle disposizioni delle varie Convenzioni in forza prima del 1969, l'amministrazione postale dello Stato di destinazione distribuiva la posta internazionale senza ricevere alcuna compensazione da parte dello Stato di provenienza. In generale, le amministrazioni postali stabilivano per la posta diretta all'estero delle tariffe di porto di entità tale da coprire anche i costi sia della distribuzione della posta proveniente dall'estero sia della raccolta e spedizione della posta diretta all'estero. Pertanto le tariffe internazionali non avevano alcun riferimento al costo reale della distribuzione sostenuto dalle amministrazioni straniere; quest'ultimo può risultare notevolmente maggiore o minore del costo sostenuto dall'Amministrazione postale di partenza per la distribuzione della posta diretta al proprio interno. L'amministrazione postale di origine potrebbe trovarsi nella condizione in cui la quantità di posta diretta al proprio interno è maggiore (o minore) di quella diretta all'estero, cosicché coloro che spediscono posta all'estero potrebbero di fatto pagare il costo della distribuzione di una quantità maggiore (o minore) di posta di quella che hanno impostato.

Insomma, considerando lo scambio della posta nel suo insieme, i servizi di distribuzione venivano barattati. Un sistema di questo tipo non favorisce ugualmente tutte le amministrazioni. Le amministrazioni che esportavano una quantità di posta maggiore di quella che ricevevano erano favorite rispetto a quelle che erano importatrici nette. I grandi Paesi industrializzati erano di solito esportatori netti di posta, in particolare di stampe (giornali, cataloghi, riviste, libri, manuali tecnici etc). I Paesi in via di sviluppo e alcuni Paesi industrializzati come Canada e Irlanda, erano di gran lunga importatori netti. Le amministrazioni postali con bassi costi erano avvantaggiate rispetto a quelle con costi elevati, poiché il "baratto" consentiva loro di scambiare servizi di basso costo con servizi a costo elevato. L'ingiustizia economica di questo sistema non sfuggì completamente all'attenzione dei responsabili delle Poste. Nel Congresso di Roma del 1906, l'amministrazione Italiana osservò che nell'anno precedente aveva consegnato 325.000 stampe ricevute da altre amministrazioni, mentre non ne aveva spedita nemmeno una. La richiesta di ottenere una compensazione venne respinta³.

Solo nel congresso di Tokyo del 1969, l'UPU istituì infine delle quote terminali, per compensare l'amministrazione postale di destinazione del costo della distribuzione della posta internazionale non bilanciata dalla posta spedita all'estero. La tariffa

³ 1979 Congresso di Rio de Janeiro, Doc 7, Annesso 1, parti 1-3.

⁴ Il franco oro dell'UPU derivava dal rapporto di cambio tra franco francese e oro fissato in una legge francese del 1803; un franco oro corrispondeva a 10/31 di un grammo di oro con purezza del 90 per cento o 0.29032258 grammi di oro puro. Nel Congresso di Rio de Janeiro del 1979, l'UPU decise che da quel momento in poi le amministrazioni postali avrebbero dovuto saldare i conti sulla base di un rapporto di cambio di 3.061 franchi oro per 1 Diritto Speciale di Prelievo (DSP) del Fondo Monetario Internazionale (risoluzione C 29). Nonostante le Convenzioni del 1979 e quella del 1984 continuano a riferirsi al franco

iniziale delle quote terminali fu di 0.50 franchi oro (circa 0.16 DSP⁴) per ogni kg di posta internazionale spedita dall'Amministrazione A all'Amministrazione B in eccesso rispetto al peso della posta internazionale spedita da B ad A. L'entità delle quote terminali fu fissata al medesimo livello per tutte le Amministrazioni, senza collegarla in alcun modo ai costi effettivi sostenuti dalle singole Amministrazioni, che possono essere notevolmente diversi.

Le quote terminali determinarono gradualmente uno spostamento dei vantaggi economici del sistema a favore dei Paesi importatori netti, in particolare di quelli con bassi costi. Gli amministratori postali, specie, ma non solo, quelli dei Paesi in via di sviluppo, giunsero a considerare le quote terminali come sussidi forniti al proprio progresso dai Paesi industrializzati e richiesero tariffe di compensazione ben superiori ai costi effettivi della distribuzione interna della posta proveniente dall'estero⁵. Le discussioni dell'UPU sulle quote terminali si vennero di considerazioni politiche. Nel Congresso di Losanna del 1974 l'entità delle quote terminali fu triplicata, portandola a 1.5 franchi oro per kg (DSP 0,49 per kg). Nel Congresso di Rio de Janeiro del 1979 l'entità delle quote venne ulteriormente più che triplicata portandola a 5.5 franchi oro per kg (DSP 1,80 per kg). Al Congresso di Amburgo del 1984, le Amministrazioni postali dei Paesi industrializzati misero in atto uno sforzo concertato per calmierare l'aumento. La Convenzione del 1984 adottò la nuova tariffa di DSP 2,641 per kg, con un aumento limitato all'ottantuno per cento rispetto a quella del 1979.

Il sistema di quote terminali uniformi basate sul peso, in vigore nell'UPU tra il 1° gennaio 1971 e il 31 dicembre 1990 – periodo di validità delle Convenzioni del 1969, 1974, 1979 e 1984 – introdusse nel commercio internazionale della corrispondenza tre tipi di distorsione economica. La prima e più importante fu conseguenza dell'uniformità delle tariffe delle quote terminali. Se due amministrazioni postali, che hanno unità di costo marcatamente differenti, scambiano uguali quantità di posta e le tariffe delle quote terminali sono uguali, ognuna delle due dovrà all'altra la stessa somma, anche se il valore economico dei servizi di distribuzione nei due Paesi è molto differente. Detto altrimenti, una tariffa uniforme delle quote terminali perpetuava la caratteristica di "baratto" presente nel periodo precedente la loro introduzione, con l'eccezione di quella parte della posta proveniente dall'estero che non era non bilanciata dalla posta diretta all'estero (o vice versa nel caso di un esportatore netto). È come se le compagnie europee di taxi si accordassero in modo che un inglese paghi

oro, dopo il 1979 l'UPU di fatto adottò come unità di conto il DSP. Il Congresso di Washington del 1989 infine eliminò ogni riferimento al franco oro. Vedi 1979 Const.# 7, 1979 Conv. # 8; 1979 Det. Reg. # 103 e note. Nel presente articolo, tranne che nella nota attuale, tutte le tariffe delle quote terminali sono espresse in DSP. Per un discorso generale sui documenti dell'UPU, vedi la nota sotto "Riferimenti" al termine dell'articolo.

⁵ Vedi TREWORGY e WADDELL, *Postal Service and Less Developed Countries* (1991).

le tariffe vigenti a Londra per il servizio taxi di Atene e un greco paghi le tariffe di Atene per una corsa in taxi a Londra. L'ampiezza della distorsione era proporzionale alla differenza dei costi di distribuzione sostenuti dalle due amministrazioni. La discrepanza può essere sostanziale. Nell'Unione Europea, i costi del servizio postale possono variare di un fattore tre o più. L'effetto finale di uno schema di quote terminali uniformi è di favorire le amministrazioni postali con bassi costi e penalizzare quelle con costi elevati. All'interno dell'Unione Europea, un regime di quote terminali uniformi danneggia gli utenti dell'Amministrazione postale tedesca, che è molto costosa, e porta benefici agli utenti del servizio postale britannico che è relativamente poco dispendioso ⁶.

Una seconda fonte di distorsione economica si verificava quando, in una data situazione di mutuo scambio, la quantità di posta proveniente dall'estero non era bilanciata da un'uguale quantità di posta diretta all'estero. Questa distorsione era legata alle differenze tra le quote terminali e il costo effettivo della distribuzione sostenuto dall'ufficio postale di destinazione. Poiché, a differenza delle quote terminali, i costi effettivi presentavano ampie variazioni fra le varie Amministrazioni postali, i pagamenti delle quote non riflettevano il costo effettivo della distribuzione della quantità di posta eccedente in un senso o nell'altro.

Una terza fonte di distorsione economica era legata al fatto che l'UPU, nell'approccio alle quote terminali, non teneva in conto i costi della distribuzione della corrispondenza. Per esempio, anche se costava molto di più consegnare una lettera del peso di 20 grammi che cinque riviste da 200 grammi, una tariffa di quote terminali basata solo sul peso del materiale postale assegnava all'ufficio postale di destinazione una compensazione uguale in ambedue i casi. Inoltre le quote terminali non tenevano conto di altri fattori che modificavano i costi di distribuzione, come le dimensioni degli oggetti postali, il servizio prioritario e altri ancora.

2. Restrizioni al *re-mail* fino al Congresso UPU di Amburgo, 1984.

Nell'accezione commerciale ordinaria, il termine *re-mail* identifica la posta inter-

⁶ In uno scambio equilibrato la grandezza della distorsione economica non dipende dalle tariffe delle quote terminali, visto che le passività nominali tra amministrazioni postali si cancellano vicendevolmente. Nel 1998, commentando l'accordo della Commissione Europea sulle quote terminali che va sotto il nome di REIMS II, di cui si parlerà più avanti, la *European Express Organization* presentò un modello economico dal quale risultava che l'effetto netto dello schema dei diritti terminali CEPT, uno schema di diritti terminali uniformi discusso più sotto, sarebbe stata una sostanziale sovvenzione dei corrispondenti tedeschi a favore di quelli inglesi; anche quelli olandesi, spagnoli e greci ne avrebbero guadagnato, sia pure meno. L'esame dell'Unione Europea, pur con molte premesse, dimostrò come si poteva effettuare un'analisi quantitativa, una volta noti i dati dei flussi bilaterali di posta. Siccome questi dati non sono mai stati forniti, non c'è mai stato un computo pubblico degli effetti economici dei sistemi di diritti terminali uniformi in Europa.

nazionale che è impostata in un Paese diverso da quello in cui è stata approntata. Il *remail* si è diffuso perché il sistema postale internazionale non è riuscito ad adeguarsi ai cambiamenti delle pratiche commerciali, innescati dai miglioramenti tecnologici. Storicamente, le amministrazioni postali offrivano solo due servizi internazionali: un costoso servizio aereo e un servizio di superficie, poco costoso, ma lento. Le amministrazioni postali davano una bassa priorità alla raccolta e alla spedizione della posta internazionale in partenza e alla distribuzione e consegna della posta internazionale in arrivo. Il servizio internazionale era ulteriormente rallentato dalla difficoltà di coordinare le attività di due o più amministrazioni postali, per ognuna delle quali la priorità stava nella consegna della posta interna. Nel frattempo, le grandi spedizioni di posta internazionale aumentavano a causa dell'espansione del commercio mondiale e del miglioramento introdotto dai *computers*. Il miglioramento delle telecomunicazioni facilitava inoltre la produzione centralizzata delle fatture internazionali, dei documenti di contabilità, della posta personalizzata e altre simili tipologie di posta in grandi volumi.

Fin dagli anni 30 del secolo scorso gli editori europei avevano aggirato le limitazioni del sistema postale internazionale, ricorrendo al trasporto aereo per far giungere in blocco le loro pubblicazioni negli USA, dove venivano impostate come se fosse posta interna. Alla fine degli anni 50, McGraw-Hill e la KLM Royal Dutch Airlines cominciarono a sperimentare il *remail* delle pubblicazioni USA dirette a destinatari europei. Lo sviluppo dell'industria espressa internazionale facilitò il *remail* della posta delle lettere, che era più sensibile ai tempi di trasporto.

I vantaggi del *remail* furono descritti in un rapporto dell'UPU del 1987 nei seguenti termini:

La flessibilità delle ditte di *remail* nell'ottenere tariffe favorevoli di trasporto per via aerea rappresenta per loro un ulteriore importante vantaggio competitivo rispetto alle amministrazioni postali ... Poiché le ditte di *remail* riescono a strappare tasse postali molto basse alle Amministrazioni che forniscono il servizio di *remail*, le tariffe che offrono ai grandi produttori di posta sono spesso inferiori del 50% a quelle che dovrebbero pagare se affidassero la posta in loco ... Le amministrazioni postali devono rendersi conto che le ditte di *remail* spesso forniscono un servizio più rapido e più conveniente di quello provveduto dal servizio postale della nazione dello speditore. La velocità di consegna, specie degli oggetti LC [lettere e cartoline] è molto importante per i grandi produttori di posta. A causa del tempo impiegato nella posta internazionale per lavorare e spedire le lettere e poiché le amministrazioni di destinazione danno una bassa priorità alla loro lavorazione e consegna rispetto alla posta interna, le ditte di *remail*, che spesso riescono a portare a destinazione la posta la sera stessa del giorno in cui fu loro consegnata, possono raggiungere un migliore standard di consegna. Le ditte di *remail* inoltre spesso provvedono alla raccolta della posta direttamente sul posto di lavoro dello speditore senza ulteriori aggravii e possono anche occuparsi dell'affissione dei francobolli o dell'affrancatura automatica. Questi servizi aggiunti fanno risparmiare allo speditore tempo e lavoro e rendono più attraente la loro proposta. Alcune ditte di *remail* infine offrono servizi addizionali come imbuastare, scrivere gli indirizzi della posta diretta, aggiornare la lista degli abbonati e spedire le fat-

ture ⁷.

Remail e quote terminali, pur strettamente collegati, non erano semplicemente due facce della stessa medaglia. Come annota il rapporto dell'UPU, la presenza di un sistema di quote terminali economicamente difettoso fu solo uno dei fattori, anche se importante, che portarono all'espansione del *re-mail*. Inoltre il *re-mail* non fu l'unica reazione del mercato ad un servizio postale internazionale carente e a tariffe postali internazionali antieconomiche. Invece di ricorrere al *re-mail*, i grandi produttori di posta potevano spostare, e spostarono, la produzione della posta internazionale da Paesi a costi elevati e servizio postale internazionale carente a Paesi con bassi costi e buon servizio. Invece che alle lettere si poteva ricorrere ai fax. Chi spediva pubblicità all'estero poteva sostituire alla posta internazionale *ad personam* annunci televisivi o pubblicità sui quotidiani. I difetti del sistema postale internazionale non stimolarono solo il *re-mail*, ma incoraggiarono la fuga da quel sistema.

Il *re-mail* portò sicuramente dei vantaggi a coloro che ne usufruirono, ma la conseguenza più importante fu quella di indurre miglioramenti dei servizi postali internazionali. Nel 1987 un'inchiesta dell'UPU classificò la reazione al *Remail* di 74 Amministrazioni postali. L'87% rispose che si era difeso «migliorando i servizi»; l'82% approntando «servizi nuovi o modificati» e l'80% adottando «tariffe inferiori» ⁸.

Anche così, il *re-mail* rimase a lungo un anatema per l'UPU. Al Congresso di Stoccolma del 1924 per la prima volta le amministrazioni postali furono autorizzate ad intercettare o a tassare pesantemente il *re-mail*. Il provvedimento del 1924 era diretto contro la posta approntata all'interno di un Paese, portata per vie traverse all'estero e ivi impostata e fatta rientrare nel Paese dove era stata prodotta. Il provvedimento anti-*re-mail* era contenuto nel contesto di una raccomandazione (non un articolo della Convenzione), articolo IV del Protocollo finale che legge così:

Ciascun Paese è autorizzato a prendere tutte le misure che ritiene opportune, per impedire che le corrispondenze provenienti dal suo territorio siano portate oltre il confine per essere impostate all'estero. Esso ha specialmente il diritto di applicare la sua tassa interna o di rinviare all'origine gli invii che persone o case di commercio domiciliate in questo Paese impostano o fanno impostare all'estero per beneficiare delle tasse più basse, all'indirizzo di persone o case di commercio dell'interno di questo stesso Paese. È in facoltà del Paese stesso

⁷ UPU Executive Council, "Study on remailing", Annex 1 alla Lettera Circolare UPU n° 3370(B/C)1790 (2 settembre 1987), ristampata come CE 1988/C4 – Doc 9/Annex 1. Gli speditori internazionali sostennero scelte competitive per la distribuzione della posta diretta all'estero. Come notava la Commissione Europea circa i servizi transfrontalieri di consegna, «un certo numero di compagnie o associazioni di tali compagnie ... sottolineò i potenziali vantaggi della liberalizzazione in termini di prezzi, scelta e qualità del servizio». Commission Guidelines for the Development of Community postal services, COM (93) 247 final (1993), p. 8.

⁸ CE 1988 C5 Doc 9, par 46 ("Altri aspetti da considerare nello studio delle quote terminali") (30 marzo 1988).

di scegliere le modalità della percezione delle tasse.

Questo testo si basava su una proposta svizzera che spiegava:

Se in un Paese le tasse postali sono considerevolmente più basse rispetto ad altri Paesi, risulta vantaggioso inviare da questi ultimi al primo Paese le lettere, e in particolare le stampe, per esservi impostate ... Questo Paese pertanto beneficia unilateralmente dei ricavi delle tasse a spese degli altri Paesi. La situazione intollerabile che ne consegue è un vero pericolo per l'esistenza dell'UPU ... Se i Paesi che applicano le normali tariffe dell'Unione non potessero proteggersi da quello che può essere definito il 'dumping' di altri Paesi, verrebbe messa in pericolo l'esistenza stessa dell'Unione Postale ⁹.

Nel Congresso di Londra del 1929, la Germania aggiunse un provvedimento per eliminare non solo la corrispondenza esportata al di fuori dei canali postali e reimportata con la posta, ma anche la corrispondenza che un mittente faceva stampare in un altro Paese e spediva a destinatari nel proprio Paese, «al solo scopo di trarre beneficio da minori tasse». A sostegno della proposta la Germania faceva notare:

L'attuale formulazione del testo dell'articolo IV rimane inefficace, perché è molto difficile stabilire se la corrispondenza è stata trasportata di là della frontiera per essere impostata in un Paese straniero. Comunque sia, questo aspetto ha perso d'importanza perché le persone interessate hanno preso l'abitudine di farsi stampare la propria corrispondenza, specie le stampe in gran quantità, nei Paesi stranieri dove vogliono che venga impostata. La restrizione ... a favore delle stampe tirate all'estero comporta perciò, per l'amministrazione postale del Paese dove il mittente ha registrato la propria attività commerciale, la perdita delle tasse dovute per legge e per le cartiere e le tipografie il calo delle ordinazioni che si spostano all'estero. Questi abusi vanno eliminati.

Il Congresso di Ottawa del 1957 estese le restrizioni ai grandi insiemi di corrispondenza impostati all'estero, senza sollevare problema del porto. L'Olanda obiettò che la stampa in un altro Paese poteva essere dovuta al fatto che questo «possiede un particolare processo di stampa che non esiste nel Paese del mittente o il cui costo è inferiore. Questi e molti altri motivi spingono ad approntare le stampe e spedirle da un Paese diverso dal proprio». La difesa olandese della competizione dei servizi di stampa non convinse.

Il Congresso di Losanna del 1974 trasferì il testo della restrizione anti-remail alla Convenzione stessa. A questo punto, l'articolo 20 della Convenzione del 1974 leggeva:

Un Paese membro non sarà tenuto ad incamminare o consegnare al destinatario lettere che mittenti, residenti nello stesso Paese, impostano o fanno in modo che vengano impostate in un Paese straniero allo scopo di trarre profitto dalle minori tasse postali colà vigenti; lo stesso principio varrà anche per i grandi insiemi di posta, che la scelta sia o meno motivata dal motivo di

⁹ CA GT 4.1.1988.2-Doc. 3. Annexe 1 (memorandum dell'International Bureau).

risparmiare sulle tasse postali. Questa regola dovrà valere senza distinzioni sia per la corrispondenza prodotta nel Paese dove risiede il mittente e che viene portata al di là della frontiera, sia per la corrispondenza approntata nel Paese straniero. L'amministrazione interessata potrà sia respingere la corrispondenza al Paese d'origine, sia applicare le proprie tasse postali interne. In quest'ultimo caso, se il mittente rifiuta di pagare la tassa, l'amministrazione tratterà la corrispondenza secondo le norme stabilite dalla propria legislazione.

Il Congresso di Rio de Janeiro del 1979 allargò il campo di applicazione dell'articolo anti-*re-mail* alla corrispondenza che non rientrava col servizio postale nel Paese di residenza del mittente. L'articolo del 1974 fu diviso confusamente in tre paragrafi e ne venne aggiunto un quarto, riguardante tutta la corrispondenza che un mittente che risiede in un Paese imposta o fa impostare in un altro Paese, a prescindere dalla sua destinazione. Con queste modifiche, l'articolo 23 della Convenzione del 1979 recitava:

1. Un Paese membro non sarà tenuto a incamminare, o consegnare al destinatario, lettere che mittenti residenti nel suo territorio impostano o fanno impostare in un Paese straniero allo scopo di trarre vantaggio dalla bassa tassazione colà in vigore. Lo stesso provvedimento si applica ai grandi insiemi di posta, sia che tale procedura venga seguita nella previsione di trarre beneficio dal fatto che le tariffe sono più basse o no.
2. I termini del paragrafo I saranno adottati senza alcuna distinzione nei riguardi sia della corrispondenza raccolta nel Paese dove il mittente risiede e poi portata di là della frontiera, sia della corrispondenza approntata in un Paese straniero.
3. L'amministrazione interessata può sia restituire il materiale postale sia applicare una tassa secondo le tariffe vigenti al suo interno. Se il mittente si rifiuta di pagare la tassa postale, gli oggetti postali possono essere messi a disposizione dell'Autorità giudiziaria, in accordo con la legislazione interna dell'Amministrazione interessata.
4. Un Paese membro non sarà tenuto ad accettare, incamminare o consegnare ai destinatari lettere che i mittenti impostano o fanno impostare in grandi quantità in un Paese diverso da quello dove risiedono. L'amministrazione interessata può respingere questi oggetti postali al paese di origine o restituirli ai mittenti senza rimborsare la tariffa già pagata.

La nuova versione del paragrafo 4 venne adottata dopo una accesa discussione: i voti a favore furono 66, 30 i contrari e 20 gli astenuti. La proposta fu appoggiata dal Giappone, che rilevò come l'integrazione del testo si rendesse necessaria per ostacolare «i servizi postali privati, che accettavano quella parte della posta che portava loro profitti e lasciavano alle amministrazioni postali quella parte marginale, che comportava minori utili». Anche la Germania sostenne la proposta, argomentando che «la Convenzione non si occupava di competizione tra le amministrazioni». Il Canada invece si oppose, poiché la proposta interferiva con il diritto di ogni Paese di permettere o proibire il *re-mail* con leggi nazionali. Il Regno Unito ragionava allo stesso modo, aggiungendo che la proposta era piena di imprecisioni.

Il Congresso dell'UPU del 1984 ad Amburgo, con l'articolo 23 della Convenzione Postale Universale confermò senza modifiche i provvedimenti anti-*remail* del 1979¹⁰.

Analizzando la politica postale e del *remail*, è d'uopo distinguere diverse tipologie di quest'ultimo, che prendono in considerazione i rapporti tra il Paese dove risiede il mittente, il Paese dove la corrispondenza viene impostata e il Paese di destinazione. Quindi, «*remail* ABA» significa che la corrispondenza, approntata da un mittente che risiede nel Paese A, è trasportata oltre confine per vie non postali, viene affidata alla posta nel Paese B e rientra tramite il sistema postale internazionale nel Paese A, dove sarà consegnata ai destinatari. «*Remail* ABB» significa che la corrispondenza, approntata da un mittente che risiede nel Paese A, viene portata oltre confine per canali non postali e viene immessa nel sistema postale del Paese B, per essere consegnata a destinatari residenti nel Paese B. «*Remail* ABC» significa che la corrispondenza, approntata da un residente nel Paese A, viene trasportata oltre confine per via non postale e viene impostata nel Paese B, per giungere tramite il sistema postale

Tabella 1. Categorie di <i>remail</i> .					
	Il mittente risiede	Corrispondenza approntata nel	Corrispondenza impostata nel	Destinatari	Equivalenza
ABA	Paese A	Paese A	Paese B	Paese A	
ABB	Paese A	Paese A	Paese B	Paese B	
ABC	Paese A	Paese A	Paese B	Paese C	
ABA virtuale	Paese A	Paese B	Paese B	Paese A	Da B ad A per posta internaz.
ABB virtuale	Paese A	Paese B	Paese B	Paese B	Posta interna in B
ABC virtuale	Paese A	Paese B	Paese B	Paese C	Da B a C per posta internaz.
ABCA virtuale	Paese A	Paese B	Paese C	Paese A	Remail ABC

¹⁰ L'articolo 23 della Convenzione del 1984 fu nuovamente adottato senza modifiche come articolo 25 della Convenzione del 1989. Ne fu fatta una revisione marginale e venne adottato come articolo 43 della Convenzione del 1999. I provvedimenti delle singole Convenzioni divengono operativi dopo due anni dalla loro adozione e restano validi per cinque anni: pertanto i provvedimenti della Convenzione Postale Universale del 1984 ebbero efficacia dal 1° gennaio 1986 fino al 31 dicembre 1990. In questo mio articolo il numero di riferimento dell'articolo anti-*remail* è quello appropriato al periodo di cui si sta parlando.

internazionale nel Paese C, dove sarà consegnata a destinatari ivi residenti.

Un'altra suddivisione del *re-mail* che, a partire dal 1988, è diventata sempre più significativa per la politica postale è la distinzione tra il "*re-mail* effettivo" e il "*re-mail* virtuale". Per "*re-mail* effettivo" s'intende la corrispondenza che un mittente appronta nel Paese A e trasporta fisicamente nel Paese B per esservi impostata. Il *re-mail* "virtuale" si riferisce invece alla corrispondenza che un mittente, residente nel Paese A, "fa in modo che sia impostata nel Paese B", senza portarvela fisicamente. Il mittente nel Paese A può ad esempio mandare nel Paese B i componenti tangibili o i dati "elettronici" con i quali poi la corrispondenza viene allestita. Tuttavia, perché la corrispondenza venga classificata come "*re-mail* virtuale" non è necessario che il mittente abbia contribuito a formulare il testo della corrispondenza. Non è nemmeno necessario stabilire che il mittente, che risiede nel Paese A, non risiede nel Paese B; un'Amministrazione postale può, infatti, far rientrare una corrispondenza nella categoria del *re-mail* virtuale, se il mittente che risiede nel Paese A "fa in modo che venga impostata" nel Paese B, anche quando egli possiede la residenza pure nel Paese B ¹¹.

Il termine "*re-mail* virtuale" pertanto è più un concetto legale che un vero e proprio servizio commerciale. Quello che gli ufficiali postali definiscono "*re-mail* virtuale", ha un parallelo nel normale uso commerciale in un servizio di trasporto ordinario della corrispondenza, con il mittente che la produce e la imposta fisicamente. Per esempio si parla di "*re-mail* virtuale ABA" nel caso di una corrispondenza che un mittente, residente nel paese A, produce ed imposta nel paese B per essere distribuita a destinatari nel paese A. Il termine "*re-mail* virtuale ABB" equivale alla posta internazionale ordinaria inviata dal paese B al Paese A, con la differenza che, dal punto di vista legale, gli ufficiali postali considerano il mittente come residente nel Paese A. Analogamente "*re-mail* virtuale ABC" equivale alla posta internazionale mandata dal Paese B al Paese C. Il termine "*re-mail* virtuale ABB" potrebbe essere usato (ma lo è raramente) anche per riferirsi alla posta interna, impostata nel paese B da un mittente residente nel Paese A. In altra elaborazione, il termine "*re-mail* virtuale ABCA" viene usato in riferimento alla posta che un mittente residente nel paese A produce nel

¹¹ Il classico esempio di ricorso alla dottrina del *re-mail* virtuale è il seguente: nel 1994 l'Amministrazione postale tedesca informò due grandi banche europee, GZS e Citibank, che avrebbe applicato l'articolo 25, paragrafo 1, per intercettare i consuntivi delle carte di credito inviati tramite l'Amministrazione postale olandese a destinatari in Germania. GZS e Citibank preparavano i consuntivi delle carte di credito per i clienti europei in una struttura centralizzata situata in Danimarca e Olanda, rispettivamente. L'amministrazione postale tedesca chiese che la posta inviata a destinatari tedeschi venisse impostata come posta interna in Germania. Nel 1995, quando le due banche si rifiutarono di cambiare le proprie procedure, l'Amministrazione postale tedesca le citò in giudizio di fronte a corti tedesche per ottenere il pagamento del porto interno tedesco su tutta la posta inviata in Germania. Il verdetto della Corte Europea di Giustizia fu in parte d'accordo e in parte in disaccordo con questo uso della dottrina del *re-mail* virtuale. Vedi Joined Cases C-147/97 a C-148/97, Deutsche Post AG v. Gesellschaft für Zahlungssysteme mbH and Citicorp Kartenservice GmbH, [2000] ECR I- (decisione del 10 febbraio 2000).

paese B e imposta nel paese C per essere distribuita a destinatari residenti nel paese A. Il “*remail* virtuale ABCA” equivale al *remail* effettivo ABC (con la corrispondenza che viene fisicamente spostata da un Paese ad un altro Paese), tranne per il fatto che gli ufficiali postali considerano il mittente come residente nel Paese C ¹².

Riassumendo, l'articolo 23 della Convenzione del 1984 autorizzava un'amministrazione postale ad intercettare e respingere al mittente qualsiasi sorta di corrispondenza che ricadesse in una delle categorie appena discusse. Se il “mittente” è giudicato “risiedere” nello stesso Paese dei destinatari della posta, un'amministrazione può anche intercettare le piccole quantità di corrispondenza impostate al fine di usufruire di tariffe minori. Secondo l'articolo 23, il mittente non aveva diritto di essere rimborsato del porto internazionale pagato per la consegna di quella posta. Inoltre, se il “mittente” viene giudicato “risiedere” nello stesso Paese del destinatario, un'amministrazione postale potrebbe richiedere o dal mittente o dai destinatari il porto interno, prima di far proseguire quella posta.

3. Conferenza sul *remail* e accordo Cept sulle quote terminali, 1987

Le tradizionali regole UPU sui diritti terminali e sul *remail* funzionarono da argini di protezione per tutte le amministrazioni postali, assegnando a ciascuna la posta internazionale generata nel proprio territorio e rallentando lo sviluppo di servizi postali transfrontalieri *end-to-end*. La posta internazionale poteva passare da un Paese ad un altro solo tramite scambio tra Amministrazioni postali.

La crepa nell'argine si manifestò nel 1986. In quell'anno, lo U.S. Postal Service, su pressione del Congresso e della Amministrazione Reagan, modificò i regolamenti sul monopolio postale, permettendo esplicitamente l'esportazione dagli USA di lettere da impostare all'estero. In un sol colpo, gli USA liberalizzarono il 10% della posta internazionale mondiale, grosso modo il 16% della posta internazionale scambiata tra paesi industrializzati. Poiché l'USPS, come le amministrazioni postali della maggior parte dei paesi industrializzati, considerava prioritarie le necessità della posta interna (che rappresenta più del 99% della totalità della posta), i servizi di *remail* dagli USA all'Europa riuscirono a offrire servizi di distribuzione più convenienti e più rapidi di quelli della posta internazionale gestita dall'USPS. La liberalizzazione indotta dal comportamento USA diede una grande spinta commerciale al *remail* delle lettere

¹² Nessun'amministrazione postale applica rigidamente la dottrina del *remail* virtuale. Far questo, significherebbe intercettare praticamente tutta la posta commerciale, poiché la maggior parte dei grandi produttori di questo tipo di posta possono venire considerati ‘risiedere’ in più di un Paese. Alla dottrina del *remail* virtuale si fa ricorso saltuariamente, come mezzo per proteggere le entrate postali e la posizione commerciale. La produzione di gran quantità di posta è costosa e i ritardi nella consegna possono comportare in parte o in tutto la perdita del suo valore, di modo che la sola minaccia di intercettamento è sufficiente per tenere a bada la maggior parte dei grandi produttori di posta.

internazionali¹³.

Per gli ufficiali postali dotati di immaginazione, il *remail* di stampe e lettere preannunciava un futuro ancora peggiore della semplice perdita di parte del traffico internazionale e cioè lo sviluppo di servizi postali globali competitivi. Non vi era differenza sostanziale tra una compagnia espressi privata che raccoglieva il *remail* nel paese A per presentarlo all'amministrazione postale B e quest'ultima che apriva un proprio ufficio nel paese A. Il *remail* implicava che le amministrazioni postali, analogamente alle compagnie internazionali di telecomunicazione e aviazione, dovessero essere libere di aprire uffici nei territori di altre amministrazioni e di contendersi la raccolta del traffico postale internazionale. L'inevitabile passaggio successivo sarebbe stato la richiesta di avere il diritto di consegnare direttamente la posta internazionale nei Paesi, dove la sua distribuzione era insoddisfacente. Sarebbero nati servizi postali globali. Una volta impiantati, i sistemi postali globali, abilitati a raccogliere e distribuire la posta transfrontaliera, potevano teoricamente competere con le amministrazioni postali locali anche per quanto riguarda la posta interna. Un grande produttore di posta circolante all'interno del Paese A poteva ad esempio esportarla in un Paese vicino, o produrla direttamente là, e consegnarla ad un operatore globale, perché venisse distribuita a destinatari residenti nel Paese A. In un Paese dove il servizio postale è molto costoso o di scarsa qualità, un sistema postale globale potrebbe scremare il mercato interno proprio come una compagnia privata locale di espressi. La minaccia ultima del *remail* – e contemporaneamente la sua promessa economica – era la possibilità che nascessero servizi postali globali efficienti, i quali migliorassero non solo gli scambi transfrontalieri ma offrirono anche una valida alternativa a servizi postali nazionali inefficienti.

La prospettiva di vedere le Amministrazioni postali europee competere fra loro nel cercare di ottenere la gestione di grandi quantità di *remail* proveniente dagli USA, preoccupò fortemente i rappresentanti ufficiali, spingendoli ad un'azione concertata. Il 12 marzo 1987 l'amministrazione postale inglese scrisse alle consorelle di Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Olanda, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svezia e Svizzera, sollecitando una riunione per discutere dell'aumento della competizione per il *remail*. La lettera diceva:

Il *remail* minaccia seriamente le relazioni future tra Amministrazioni postali. Il traffico di lettere per via aerea, riserva tradizionale delle amministrazioni postali, è sotto forte attacco da parte di grandi compagnie multinazionali ... È di primaria importanza valutare se è attuabile

¹³ Nel 1986, la posta internazionale USA (0,80 miliardi di pezzi) rappresentava circa il 10 % della posta internazionale mondiale (8,36 miliardi). Negli USA la posta internazionale rappresentava solo lo 0,54% della totalità della posta (147 miliardi); in genere nei paesi industrializzati la posta internazionale conta per il 2% della posta totale (251 miliardi di pezzi postali). Vedi Washington Congress, Doc20 ("Five Yearly Report on the Development of Postal Services, 1982-1986"); US Postal Service, Annual Report 1986.

una politica comune per contrastare l'attività di queste compagnie.

Il primo incontro della *Remail Conference*, come il gruppo decise di chiamarsi, avvenne in un albergo dell'aeroporto di Heathrow il 22 aprile 1987¹⁴. Lo *U.S. Postal Service* inviò due rappresentanti, portando il numero totale dei presenti a quindici. Sir Ronald Dearing, capo dell'U.K. Post Office, aprì la riunione affermando:

Sappiamo bene che il *remail* ha avuto diffusione limitata nell'ultimo decennio o giù di lì, interessando soprattutto il segmento di traffico delle stampe. Fino a poco tempo fa, i volumi di traffico e la riduzione delle entrate non hanno raggiunto livelli tali da provocare le preoccupazioni, che ci hanno fatto oggi riunire qui. Negli ultimi due anni la situazione si è modificata in maniera drammatica. Le ditte che gestiscono il *remail* stanno ora sistematicamente cercando di approfittare della disponibilità di tariffe minori esistenti in alcuni Paesi e delle limitazioni degli attuali sistemi di tariffe sbilanciate e si approprieranno di tutto il traffico vantaggioso possibile, si tratti delle stampe o, molto più importante, della posta aerea.

Esse possiedono efficienti reti di trasporto, inizialmente create per la distribuzione di pacchi e consegne di gran volume, ed ora ne sfruttano la forza allo scopo di organizzare agevolazioni postali in giro per il mondo.

Viste le preoccupazioni manifestate da molte amministrazioni, abbiamo organizzato oggi questa riunione per discutere sul modo di rispondere alla sfida presentata dal *remail* in Europa. I nostri colleghi nordamericani sono qui in qualità di osservatori, poiché sono molto interessati al problema; il Nord America offre un vasto mercato a chi pratica il *remail* e, come sapete, è attualmente una delle principali fonti di questo traffico verso l'Europa¹⁵.

I documenti di lavoro alla conferenza rafforzarono le preoccupazioni postali. Un partecipante si dichiarò sgomento perché gli operatori privati non «si erano limitati» ai servizi-espresso, ma stavano cominciando a fornire alternative ai servizi postali internazionali che, per sua stessa ammissione, «non sono riusciti a mantenere ad uno standard sufficiente». Un altro elencò tra i punti chiave la non economicità delle quote terminali e delle tariffe di trasporto per via aerea, l'incertezza sulle possibilità d'applicazione dell'articolo 23 dell'UPU e la mancanza di accordo tra le amministrazioni postali. Un altro ancora sottolineò i possibili approcci alla riforma delle quote terminali, compresa l'opzione, neutra dal punto di vista della competitività, di legare le quote terminali al porto interno, opzione mai più proposta. La *Remail Conference* organizzò una sessione di lavoro e, dopo ulteriori analisi, si dichiarò «convinta che il *remail* costituisce una seria minaccia per il lavoro postale e che è necessaria un'immediata e vigorosa risposta. Ha pertanto elaborato una strategia in tre tappe: un nuovo sistema di quote terminali, un insieme di azioni concertate e un nuovo servizio per le

¹⁴ Parteciparono tutte le Amministrazioni invitate tranne Danimarca e Irlanda; ambedue presero parte alle riunioni successive della *Remail Conference*.

¹⁵ *Remail Conference*, minuta della riunione del 22 aprile 1987 (28 aprile 1987).

¹⁶ *Remail Conference*, Rapporto della Posta di Svezia (10 settembre 1987), citata nel Case IV/32.791 – Remail, Statement of Objections § 36.

lettere riservato alle attività commerciali»¹⁶.

Nell'ottobre 1987, durante una sessione di lavoro della *Remail Conference*, si concordò di sostituire lo schema delle quote terminali¹⁷ dell'UPU del 1984 adottando un nuovo approccio, che teneva conto sia del numero degli oggetti postali sia del peso totale. Le nuove quote terminali dovevano essere calcolate con la formula $1,225/\text{Kg}+0,121/\text{oggetto postale}$, che gli ufficiali postali chiamano abitualmente *tariffa lineare*. In altre parole, il totale delle quote terminali per la posta diretta all'interno, espresse in DSP, risultava dalla somma di 1,225 volte il peso della posta in kg più 0,121 volte il numero di pezzi ricevuti¹⁸. Dal punto di vista degli ufficiali postali, una tariffa di quote terminali di tipo lineare è molto più facile da gestire rispetto alle tariffe postali interne, poiché queste sono ripartite secondo scaglioni di peso. Per applicare le tariffe di porto interno alla posta in arrivo dall'estero, l'amministrazione del Paese di origine, o quella del Paese di destinazione, dovrebbe contare il numero dei pezzi di ogni scaglione di peso di tutte le classi di oggetti postali. Con una tariffa lineare invece, il totale delle quote terminali, riferita ad una spedizione di posta proveniente dall'estero, poteva essere calcolato pesando in blocco il materiale spedito e contando il numero totale dei pezzi¹⁹. Con questa nuova formula, la quota di una lettera da 20 grammi, che è il peso approssimativo di una tipica lettera transfrontaliera, passò da DSP 0,052 a DSP 0,146, con un aumento del 178%. Le lettere del peso di 10 grammi andarono incontro ad un aumento del 410%. Le lettere di peso elevato e le stampe ebbero invece aumenti minori o addirittura delle riduzioni: 30 grammi (101%), 50 grammi (39%), 100 grammi (-7%) e 200 grammi (-30%).

La tariffa lineare, introdotta dalla *Remail Conference*, pur costituendo un miglioramento rispetto allo schema UPU, era stata tuttavia pensata più allo scopo di dissuadere dal *remail* che di riformare le quote terminali. Il miglioramento stava nel fatto che, poiché il costo effettivo della distribuzione variava a seconda sia del numero dei pezzi trasportati sia del loro peso, l'introduzione di una tariffa per pezzo faceva sì che con la nuova formula le quote terminali si sarebbero maggiormente allineate al costo

¹⁷ Adottando l'accordo CEPT sulle quote terminali, le Amministrazioni postali partecipanti violarono apparentemente la Convenzione UPU del 1984. Al Congresso di Washington del 1989, ai provvedimenti sulle quote terminali fu aggiunto un paragrafo, per consentire alle Amministrazioni di superare i provvedimenti UPU sulle quote terminali tramite accordi bilaterali o multilaterali. 1989 Conv. § 73(5).

¹⁸ Questa formula equivale a dichiarare che il carico delle quote terminali per ogni singolo oggetto postale è dato dalla espressione lineare $1,225w+0,121$, dove w è il peso del singolo pezzo postale in chili.

¹⁹ In una tariffa lineare, il coefficiente del valore 'peso' (1,225 nel caso della formula della *Remail Conference*) rappresenta il grado di incremento delle tariffe postali a mano a mano che il peso di un oggetto postale aumenta. Il coefficiente del fattore 'pezzo' (0,121) rappresenta il costo della distribuzione di un oggetto postale non importa quanto piccolo. Questo secondo fattore dovrebbe avvicinarsi al prezzo di un francobollo standard, meno quella parte che copre il costo della raccolta di una lettera, poiché le quote terminali coprono solo il costo della distribuzione e non quello della raccolta delle lettere internazionali.

effettivo. L'efficacia anti-remail era legata a quello che non era cambiato. Le nuove quote terminali aumentavano consistentemente il costo del *remail*, senza riformare le tariffe della posta internazionale abitualmente scambiata tra amministrazioni postali. Questo risultato fu raggiunto ritoccando il valore delle quote terminali, ma senza modificarne l'uniformità. Dal momento che il *remail* rappresentava posta in più per l'ufficio che lo promuoveva, l'aumento delle quote terminali determinò l'aumento del costo accessorio di tutto il *remail*. Inoltre, poiché non era stata toccata l'uniformità delle quote terminali, le amministrazioni postali potevano ancora approfittare dei servizi di distribuzione della posta proveniente dall'estero per compensare i servizi di distribuzione della posta diretta all'estero, senza tenere in considerazione il diverso valore economico dei due servizi. Riassumendo, l'attenzione della *Remail Conference* si appuntò su difetti minori del sistema di quote terminali stabilite dall'UPU nel 1984, introducendo correzioni che ebbero un impatto, in ogni caso, competitivo, pur senza affrontare la più importante aberrazione economica legata allo stesso schema.

Il sistema delle quote terminali della *Remail Conference* divenne successivamente noto come "quote terminali della CEPT", o perché i partecipanti erano per la maggior parte membri della *Conference of European Postal and Telecommunications Administrations* (un'associazione europea di amministrazioni postali) o perché la stessa CEPT raccomandò ufficialmente questo sistema nel febbraio 1989²⁰. Il livello delle quote terminali CEPT fu ritoccato tre volte in aumento. Le amministrazioni presenti concordarono una crescita del 10% delle quote terminali nel 1991, un ulteriore aumento del 5% nel 1992 e un altro del 5% nel 1993. Dopo l'ultimo aumento, la quota CEPT diventò 1,491/kg + 0,147/oggetto postale. Alla fine del 1995 le amministrazioni postali europee in teoria sostituirono l'accordo sulle quote terminali CEPT con la prima versione dell'accordo REIMS. In pratica, come vedremo, l'accordo REIMS mantenne i provvedimenti sulle quote terminali CEPT fino alla fine del 1997.

La *Remail Conference* rappresentò anche un punto critico degli sforzi per scoraggiare il remail, tramite l'appello all'articolo 23 della Convenzione UPU. Ci fu

²⁰ CEPT, Resolution PO/C33. Col 1° giugno 1990 aderirono all'accordo sulle quote terminali le seguenti Amministrazioni postali europee: Germania, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Islanda, Lussemburgo, Monaco, Norvegia, Regno Unito, Svezia. La maggior parte delle altre amministrazioni europee si aggiunse poco dopo. Diverse amministrazioni europee resero effettive le quote terminali CEPT nei confronti dell'amministrazione statunitense.

²¹ Lettera del Post Office inglese ad uffici postali europei e non (12 febbraio 1987) («Confido che la vostra amministrazione non accetterà un traffico di lettere e cartoline provenienti dal Regno Unito da venire rispedite ... Lo considereremmo atto inutile da parte di un'amministrazione consorella che si rivelerebbe spiacevole alla luce delle nostre eccellenti relazioni»). In conseguenza di questa argomentazione, l'amministrazione di Singapore non accettò più la posta estera presentata da compagnie private di *remail*, appellandosi alle obiezioni del Post Office inglese. Nel gennaio 1988 l'amministrazione postale giapponese notificò a quella di Hong Kong che non avrebbe più accettato posta internazionale rispedita via Hong Kong.

ad esempio un'amministrazione che chiese di essere assistita nel ricorso all'art. 23²¹.

Nella primavera del 1988 l'amministrazione tedesca invocò l'art. 23 per ridurre il remail in due modi. Fece presente l'articolo 23 ai mittenti tedeschi per dissuaderli dal ricorrere al remail per la posta diretta all'estero e intercettò e respinse la posta internazionale spedita al proprio interno da mittenti della Comunità europea tramite l'amministrazione postale olandese.

4. L'accordo nordico sulle quote terminali, 1988.

Mentre le amministrazioni postali partecipanti alla *Remail Conference* stavano affrontando il *remail* per mezzo di "riforme" anticompetitive delle quote terminali e facevano ricorso all'articolo 23 dell'UPU, i paesi nordici adottarono un approccio più positivo. Nel 1988 le amministrazioni postali di Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia concordarono che dal 1° gennaio 1989 le quote terminali sulla posta scambiata tra di loro avrebbero avuto come riferimento le tariffe postali interne, senza tener quindi più conto dell'accordo CEPT. In questo sistema nordico, ogni amministrazione ricorreva ad indagini a campione per quantificare il servizio prioritario e quello non prioritario, il numero delle lettere, le buste di grandi dimensioni (*flat*), i pacchetti postali di grosso spessore (*packets*) e le riviste spedite alle altre amministrazioni. Le quote terminali furono quantizzate come il 60% delle tasse interne dell'amministrazione postale di destinazione. Questa percentuale fu ritenuta dai paesi nordici una ragionevole approssimazione della frazione dei costi del servizio interno riguardante la distribuzione (il 40% riguarda la raccolta) della posta internazionale.

Dal 1° gennaio 1991 il sistema nordico fu modificato introducendo gli standard di qualità. L'entità delle quote terminali spettanti all'amministrazione di destinazione sarebbe diminuita di una certa percentuale se questa amministrazione non fosse riuscita a consegnare la posta transfrontaliera rispettando gli stessi standard stabiliti per la posta interna. Per esempio, se l'amministrazione postale del paese di destinazione non fosse riuscita a consegnare più dell'80% di una certa tipologia di posta, a fronte di uno standard di consegna entro il giorno successivo del 95% della posta interna, le quote terminali dovute dall'amministrazione di origine sarebbero state ridotte di circa il 50%²².

Col tempo, sul sistema nordico si modellò la riforma degli altri sistemi di quote terminali.

²² Vedi in generale BRUUN, "Nordic measurements 1991: Service performance and Terminal Dues Settlement" (1993).

5. Congresso UPU di Washington, 1989.

Proprio come la *Remail Conference*, anche l'UPU si preoccupò sempre più della competizione per il *remail*²³. Nel maggio 1987, l'*Executive Council* dell'UPU diede inizio ad una ricognizione sulle attività di *remail*. Nell'agosto 1987, il Direttore Generale dell'UPU spedì una circolare ai membri, sollecitando le amministrazioni postali a non collaborare con le compagnie dedite al *remail*²⁴. A settembre, alla vigilia di un incontro chiave della *Remail Conference*, l'UPU distribuì un rapporto preliminare²⁵. Il rapporto finale, del maggio 1988, sottolineava le difficoltà di competizione introdotte dal *remail* e notava che circa la metà delle amministrazioni prese in esame aveva potenziato l'intercettazione di quel tipo di posta. Allo stesso tempo, l'UPU distribuì un secondo rapporto su «altri aspetti da tenere in considerazione nell'analisi delle quote terminali», che segnalava tra l'altro l'aumento della competizione internazionale e il ruolo del monopolio nel contrastare questa competizione²⁶. Nell'aprile 1989, l'*Executive Council* organizzò una tavola rotonda straordinaria su quote terminali e *remail*, concludendo che «si tratta di un problema importante che richiede una stretta collaborazione tra tutte le Amministrazioni ... [e] misure flessibili, diversificate e agili ... per essere in grado di affrontare la competizione²⁷». Quando nel novembre 1989 si aprì a Washington il Congresso dell'UPU, si era pronti a denunciare «gli effetti perniciosi della diffusione del *remail* sul servizio postale mondiale²⁸».

Nei provvedimenti sulle quote terminali decisi dal Congresso di Washington del 1989, l'UPU si scostò notevolmente dal proprio tradizionale approccio di tipo globale. Per ottenere l'assenso dei Paesi in via di sviluppo, i Paesi industrializzati accettarono di dividere il sistema delle quote terminali in due regimi. Per la posta scambiata tra la maggior parte delle amministrazioni postali fu adottata una tariffa base di quote terminali, corrispondente a DSP 2,940/kg. Si sarebbe applicata una seconda tariffa, in due scaglioni, nel caso in cui l'amministrazione postale di destinazione avesse ricevuto più di 150 tonnellate di posta l'anno da un'altra data amministratio-

²³ L'*Executive Council* dell'UPU, composto da 40 membri, comprendeva 8 membri della *Remail Conference* che di fatto potevano controllare in maniera sostanziale il gruppo. I membri più importanti della *Remail Conference*, che facevano parte dell'*Executive Council*, erano le Amministrazioni postali di Germania (Presidente), Francia e Stati Uniti.

²⁴ Circolare No. 0115(B/C)1745 (14 agosto 1987).

²⁵ Circolare No. 3370(B/C)1790, Allegato 1 (2 settembre 1987).

²⁶ CE 1988 C5 Doc 9 ("Other aspects to be considered in the study of terminal dues") (30 marzo 1988).

²⁷ 1989 Washington Congress, Doc 56, p. 4 ("Remailing") (Executive Council, 23 giugno 1989).

²⁸ 1989 Washington Congress, Doc. 21, par. 99 ("Implementation of the Declaration of Hamburg").

ne²⁹. Questa tariffa da applicare ai grandi volumi di posta venne usata per la maggior parte degli scambi tra Paesi industrializzati, essendo stata pensata per scoraggiare il *re-mail*. In questo regime destinato ad insiemi di grandi volumi, furono stabilite quote terminali diverse per le lettere e per le stampe. Per quanto riguarda le lettere, le quote terminali furono portate a 8,115/kg; per le stampe, le quote terminali furono ridotte a 2,058/kg. Sia per le lettere sia per le stampe fu introdotto un «meccanismo correttivo» di compensazione per quella posta che presentasse abitualmente un'elevata proporzione di lettere poco pesanti. Se un'amministrazione postale riusciva a provare che il peso medio delle lettere provenienti da un'altra amministrazione e dirette al proprio interno, era inferiore a 18,1 grammi per pezzo (cioè vi erano più di 55 pezzi per kg), veniva autorizzata ad addebitare quote terminali calcolate secondo la formula lineare $1,258/\text{kg} + 0,143/\text{pezzo}$. La formula del meccanismo di correzione veniva anche applicata a stampe leggere: la soglia per potervi ricorrere fu fissata a un peso medio inferiore a 143 grammi per pezzo (cioè più di 7 pezzi per kg). In effetti, la convenzione del 1989, come l'accordo CEPT, per quanto riguarda gli scambi tra Paesi industrializzati adottò una tariffa lineare uniforme basata sul numero dei pezzi e sul peso; le tariffe basate sul peso per lettere e stampe rappresentavano delle zone al cui interno le piccole variazioni del peso medio per pezzo erano ignorate.

Tabella 2. Tariffe di base delle quote terminali.

convenzione	quote terminali
Tokyo, 1969	0.163/kg
Lausanne, 1974	0.490/kg
Rio de Janeiro, 1979	1.799/kg
Hamburg, 1984	2.614/kg
Washington, 1989	2.940/kg
Seul, 1994	3.427/kg
Beijing, 1999	3.427/kg

Il proposito di gran lunga preminente dei provvedimenti sulle quote terminali dell'UPU nel 1989, come quelli dell'accordo CEPT, fu quello di scoraggiare il *re-mail* tra Paesi industrializzati. Come nel caso dell'accordo CEPT, la Convenzione del 1989 mantenne l'uniformità delle tariffe delle quote terminali cosicché, in presenza di scambi postali equilibrati (la maggior parte della posta internazionale), le ammini-

²⁹ 1989 Conv. § 73.

strazioni postali continuarono a fornire servizi di distribuzione senza badare al loro costo. Le grandi distorsioni economiche innescate dalle quote terminali rimasero inalterate e solo il *remail* venne attaccato. Ancora, il Congresso di Washington del 1989 introdusse l'idea delle tariffe preferenziali per i maggiori clienti³⁰ e invitò l'*Executive Council* a continuare a lavorare sull'argomento del *remail*³¹.

6. La carta verde postale europea, 1992.

Dopo uno studio durato quattro anni, nel giugno 1992 la Commissione Europea pubblicò una lunga analisi della politica postale in Europa, nota come la "Carta Verde Postale". Questo studio fu in sostanza causato dall'insorgere di un contenzioso legale contro le misure anti-*remail*, messe in atto dalle amministrazioni postali. Nel luglio 1988, la *International Express Carriers Conference*, un gruppo di compagnie private espressi, aveva ufficialmente denunciato alla Commissione europea le attività della *Remail Conference*, in quanto violavano le norme sulla concorrenza³². La Carta Verde Postale analizzò tutti gli aspetti della politica postale e propose un dettagliato impianto per i servizi postali europei. In particolare, la Carta Verde Postale prendeva in considerazione molti punti chiave connessi con le quote terminali e il *remail*. Essa concluse che le quote terminali non dovevano essere fissate a livello uniforme negli scambi tra i vari Stati europei, a causa della sostanziale differenza dei costi tra le varie amministrazioni postali. La Carta Verde Postale auspicava che le quote terminali dovessero invece essere rapportate alle tariffe postali interne di ognuna delle amministrazioni di destinazione³³.

³⁰ Il § 19(12bis) della Convenzione del 1989 autorizzava "tariffe preferenziali per i grandi utenti". L'*Executive Council* spiegò l'emendamento in questi termini: «Le grandi ditte industriali e commerciali sono i clienti più disponibili e più ricercati dalla competizione. Essi lamentano spesso che la politica tariffaria adoperata dalla posta è troppo ugualitaria ... Sembra perciò indispensabile introdurre una facilitazione che consenta alle Amministrazioni postali di praticare tariffe preferenziali per i grandi clienti. Questa misura contribuirà ad aumentare la competitività del servizio postale di modo che mantenga o riguadagni la propria fetta di mercato nel settore della posta-lettere, particolarmente minacciato dalla competizione». UPU, 1989 Washington Congress, Proposition 3019.11. Vedi UPU, 1989 Washington Congress, Doc. 56, "Remailing" p.4 (23 giugno 1989) («Nella proposta 3019.11 la Comunità [UPU *Executive Council*] desidera apertamente che le Amministrazioni postali siano autorizzate a praticare tariffe preferenziali ai grandi clienti cosicché possano competere meglio con le ditte di *remail* per quanto riguarda il traffico più lucroso.»).

³¹ 1989 Washington Congress, Risoluzione C88. Apparentemente per errore, questa risoluzione assieme a molte altre non comparve negli atti finali del Congresso. Vedi UPU Annotated Code [1989] 144.

³² Caso IV/32.791 – *Remail*.

³³ Postal Green Paper, pp. 251-52 («Il sistema attuale di addebito tra Amministrazioni postali (chiamato quote terminali) non è basato sui costi, comportando significative distorsioni tra remunerazione e costi effettivi di distribuzione ... Poiché le tariffe interne sono rapportate ai costi, gli addebiti compensativi tra amministrazioni postali dovrebbero essere rapportati con quella parte della tariffa interna che riguarda il costo della distribuzione, con qualche integrazione per il lavoro in più necessario e per il profitto»).

La Carta Verde Postale affrontava anche il problema del *re-mail* virtuale. Si riconosceva che le nuove tecnologie e l'accentuata centralizzazione della preparazione della posta in Europa ne avrebbero favorito la distribuzione per via transfrontaliera a scapito della distribuzione interna.

Non è raro che gli editori centralizzino in un'unica sede la stampa di una rivista a diffusione europea, anche se la pubblicazione ha più edizioni in varie lingue. Se affidato alla posta del Paese dove lavora il tipografo, il materiale dovrebbe essere trattato dall'amministrazione di destinazione come posta transfrontaliera ordinaria – anche se ha l'aspetto di una posta spedita dall'interno per l'interno del Paese dove viene distribuita.

Questo fenomeno della produzione centralizzata, che può cambiare la posta interna in transfrontaliera, probabilmente si accentuerà a mano a mano che gli utenti cambieranno residenza e programmeranno strategie come risultato del Mercato Unico ...

Il fatto che questa posta prima non usciva dai confini del Paese ed era soggetta a privativa, induce alcune persone a chiedersi se lo spostamento indotto possa essere considerato una violazione del monopolio. In altre parole, la domanda da porsi è la seguente: è il Mercato Unico della stampa, dei dati elettronici e della pubblicità che dovrebbe adattarsi alle regole postali o viceversa? ³⁴

La Carta Verde Postale rifiutò in linea di principio l'invito della Convenzione Postale Universale ad intercettare il *re-mail*, causato dai servizi di centralizzazione della stampa e di preparazione della posta dell'Unione Europea. Come minimo, dichiarava la Carta Verde Postale, «il ricorso all'articolo 25.4 (che si riferisce al *re-mail* A-B-C) sembra manifestamente inappropriato». La Carta Verde Postale esprimeva perfino dei dubbi circa la legalità di ricorrere alla Convenzione per respingere il *re-mail* 'effettivo ABA', cioè la posta che era stata portata di peso fuori dal paese A nel paese B e ivi impostata per rientrare nel paese A. L'indirizzo della Carta Verde Postale fu che, almeno, la Convenzione Postale Universale venisse invocata solo dalle autorità di controllo e solo in caso di violazioni genuine del monopolio postale e mai per contrastare il *re-mail* "virtuale" ³⁵.

Il sostegno della Commissione a favore di uno scenario normativo competitivamente neutrale per i servizi postali internazionali, si rese manifesto anche nel caso del *re-mail* dell'IECC. Nell'aprile 1993, la Commissione formulò un lungo «Elenco di contestazioni» che disapprovavano sia gli schemi delle quote terminali della CEPT sia quelli dell'UPU e deploravano il ricorso ai provvedimenti anti-*re-mail* della Con-

³⁴ Postal Green Paper, p. 135.

³⁵ Vedi Carta Verde Postale, pp. 210-12. La Carta Verde Postale lasciò irrisolta la domanda se l'articolo 25 dell'UPU dovesse venire usato per respingere il *re-mail* extracomunitario, cioè la posta che un mittente residente in un Paese Europeo imposta in un Paese non appartenente alla UE perché venga spedita ad indirizzi di un altro Paese Europeo; la Carta Verde giudicava che queste pratiche fossero molto pericolose per gli uffici postali della Comunità.

venzione Postale Universale³⁶. Le conclusioni politiche della Carta Verde Postale e l'elenco di contestazioni prepararono la strada ad un approccio inedito alle quote terminali e al *remail* in Europa. A sua volta la riforma europea portò a quella dell'UPU.

All'inizio degli anni '90, le azioni della Commissione portarono ad un cambiamento imprevisto della legge postale internazionale, l'affermazione della dottrina del *remail* virtuale. Le proteste dell'IECC sottolineavano in particolare che le Amministrazioni postali ricorrevano al paragrafo 4 dell'articolo 23 (della Convenzione UPU del 1984) per intercettare o scoraggiare il *remail* ABC. Sia nella Carta Verde Postale sia nella risposta iniziale alle critiche IECC, la Commissione chiarì che considerava ingiustificato il ricorso al paragrafo 4 dell'articolo 23. Le amministrazioni risposero promettendo in effetti di astenersi dall'invocare il paragrafo 4 per intercettare il *remail*, fintantoché potevano avvalersi dei paragrafi 1,2 e 3 dell'articolo 23 per intercettare il *remail* virtuale. Era una promessa vuota, poiché quasi tutte le grandi quantità di *remail* ABC possono essere classificate come "*remail* ABCA virtuale" e quindi intercettate in base ai paragrafi 1-3 dell'articolo 23. Ciononostante, nel 1995, una Commissione Europea di nuova nomina si dimostrò incline ad accettare questo *escamotage* e cancellò questa parte delle critiche dell'IECC, sulla base delle rassicurazioni delle Amministrazioni postali³⁷. Da quel momento in poi, le amministrazioni si basarono sulla dottrina del *remail* virtuale, per definire lo scopo della loro autorità con riferimento ai provvedimenti anti-*remail* della Convenzione Postale Universale.

7. Il congresso UPU di Seul, 1994.

Proprio come al Congresso di Washington del 1989, anche al Congresso di Seul del 1994 si evidenziarono profonde preoccupazioni circa il *remail*. Il Congresso di Seul modificò sostanzialmente le quote terminali e i provvedimenti anti-*remail* della convenzione.

Il nuovo schema delle quote terminali della Convenzione del 1994 e i dettagliati regolamenti portarono ad un modesto aumento della tariffa base delle quote terminali, giunte a DSP 3,427 per kg³⁸. Per gli scambi di grandi volumi di posta (definiti come nella Convenzione del 1989), la Convenzione del 1994 introdusse un «mecca-

³⁶ Per un riassunto delle rimostranze IECC, del *remail* e della legge anti-trust Europea, vedi Tony Reeves, "An Introduction to EC Competition Rules in the Postal Sector".

³⁷ Vedi Joined Cases T-133/95 e T-204/95, IECC versus Commission, [1998] ECR II-3645. Dopo la conclusione di questi casi, l'amministrazione postale tedesca annullò la promessa di non invocare il paragrafo 4 dei provvedimenti anti-*remail* dell'UPU.

³⁸ 1994 Conv. §§ 49, RE 4901, 4902, 4903, 4904. Gli accordi sulle quote terminali autorizzati dal Congresso di Seul, 1994, non furono perfezionati dallo stesso Congresso. Il Congresso delegò la stesura e la verifica dei rispettivi regolamenti ad un comitato dell'UPU, il Postal Operations Council.

nismo di controllo», che applicava una formula lineare se il peso medio della posta in arrivo dall'estero usciva da limiti ben precisati. Secondo questo meccanismo, se il peso medio di un gran volume di posta era inferiore a 47,6 grammi (se cioè per ogni chilogrammo vi erano più di 21 pezzi) o maggiore di 71,4 grammi (cioè vi erano meno di 14 pezzi per chilogrammo), le quote terminali sarebbero state calcolate con la formula $1,00/\text{Kg}+0,140/\text{pezzo}$. A differenza del «meccanismo correttivo» della Convenzione del 1989, il «meccanismo di controllo» della Convenzione del 1994 era rapportato al peso medio di tutta la posta e non dai pesi medi delle lettere e delle stampe calcolati separatamente.

Come ulteriore protezione contro il *re-mail*, la Convenzione del 1994 inserì una nuova categoria di quote terminali riservate ai grandi volumi di posta (*bulk mail*), intendendo più di 1.500 pezzi di corrispondenza ricevuti dallo stesso mittente nello stesso giorno o più di 5.000 pezzi ricevuti dallo stesso mittente in due settimane³⁹. Un'amministrazione postale che riceveva "bulk mail" da un'altra era autorizzata ad addebitare una quota pari al 60 per cento della tariffa interna per la posta prioritaria⁴⁰, espressa come tariffa lineare, non potendo comunque superare il valore delle quote terminali calcolato secondo la formula $1,25/\text{Kg}+0,175/\text{pezzo}$, cioè il 25% in più dell'addebito consentito dal «meccanismo di controllo». Queste quote terminali potenziate per la *bulk mail* potevano essere caricate sulla posta ricevuta da qualsivoglia amministrazione postale, a prescindere dal fatto che le due amministrazioni si scambiassero più di 150 tonnellate di posta. Questo provvedimento, pertanto, serviva a tutelare le amministrazioni postali dei Paesi industrializzati di fronte alla gran quantità di *re-mail* impostato nei Paesi in via di sviluppo.

I provvedimenti del 1994 per la *bulk mail* furono la prima occasione in cui l'UPU agganciò le quote terminali alle tariffe della posta interna nei singoli Paesi. Si trattò di una pietra miliare per la riforma delle quote terminali. Anche se l'UPU in tal modo riconobbe che i costi della distribuzione variavano da un'amministrazione postale all'altra, venne comunque mantenuto un livello sostanziale di standardizzazione. Le tariffe interne delle singole Nazioni sono diverse non solo per entità, ma anche perché diversi sono gli scaglioni di peso, diverso il trattamento secondo le dimensioni degli oggetti postali (buste, grandi buste, *bulk mail*), diverse le classi del servizio offerto e diversa l'entità della variazione della tassa con l'aumento del peso. Invece che indirizzare le amministrazioni postali ad introdurre tariffe lineari che tenessero conto di queste variazioni⁴¹, l'UPU adottò una tariffa lineare standard che fosse di

³⁹ 1994 Conv. §§ RE 804(8), RE 4903

⁴⁰ La tariffa di cui si sta parlando viene chiamata, nei vari Paesi, "prioritaria" o "lettera" o "prima classe".

⁴¹ Al contrario, l'UPU ha sempre procurato che ogni Amministrazione sviluppi un proprio approccio verso una tariffa interna per la distribuzione di pacchi provenienti dall'estero. Vedi, ad es., 1999 Conv. § 56 (nel *Parcel Post Manual*).

riferimento per le versioni lineari delle tariffe interne dei singoli Paesi. La tar-riffa lineare standard veniva aggiustata verso l'alto o verso il basso, tenendo conto di una sola variabile e cioè il porto di una lettera di 20 grammi ⁴².

Il Congresso di Seul del 1994 modificò significativamente il provvedimento anti-*remail* contenuto nell'articolo 25 della Convenzione del 1989. Dopo accesa discussione, il Congresso adottò una variante della proposta dell'*Executive Council*, avanzata da USA ⁴³ e Giappone. Le modifiche dell'articolo 25 attuate dalla Convenzione Postale Universale del 1994 furono le seguenti:

1. Nessun Paese membro sarà obbligato ad inoltrare o consegnare al destinatario lettere che i mittenti ~~residenti~~ che risiedono nel suo territorio impostano o fanno in modo che siano impostate in un Paese straniero allo scopo di approfittare delle ~~minori tariffe colà vigenti~~ condizioni tariffarie più favorevoli.
2. ~~Paragrafo~~ I provvedimenti descritti nel paragrafo 1 saranno applicati indistintamente sia alla corrispondenza alle lettere approntate nel Paese dove risiede il di residenza del mittente e poi trasportate oltre frontiera sia ~~alla corrispondenza~~ alle lettere approntate in un Paese straniero.
3. L'Amministrazione interessata di destinazione ~~può sia respingere la lettera all'origine sia applicare alle lettere il porto interno, richiedere dal mittente, o in alternativa dall'amministrazione postale del Paese dove le lettere sono state impostate, il pagamento del porto interno. Se né il mittente si rifiuta né l'amministrazione dove la lettera è stata impostata accettano di pagare il porto, le lettere possono essere trattate secondo le leggi nazionali dell'Amministrazione interessata.~~ questo porto, entro un tempo limite stabilito dall'amministrazione di destinazione, quest'ultima potrà sia restituire le lettere all'amministrazione di partenza, avendo titolo di pretendere un rimborso per i costi di rispedizione, sia trattarle secondo la propria legislazione.

⁴² Il passaggio da una tariffa interna ad una equivalente tariffa lineare UPU avveniva così: l'articolo 49(4)(1)(1) della Convenzione del 1994 stabiliva che la tariffa lineare standard per il porto interno era $1/\text{kg} + 0,140/\text{pezzo}$ (la stessa formula adoperata nel "meccanismo di controllo" da usare negli scambi di grandi volumi di posta). L'applicazione di questa formula porta ad un addebito di quote terminali di DSP 0,160 per una lettera di 20 grammi. Facciamo un esempio. Nel 1999 in Francia il porto per la raccolta e la consegna di una lettera di 20 grammi era di DSP 0,347 (3 franchi). Il Regolamento RE 4903 adottato dal Postal Operators Council (un comitato permanente dell'UPU, composto di personale postale ufficiale) per attivare l'articolo 49, consentì all'Amministrazione postale francese di addebitare alla "bulk mail" proveniente dall'estero quote terminali pari al 67% della prima classe della tariffa lettere (non però più di $1,460/\text{kg} + 0,204/\text{pezzo}$). Il 67% del porto francese della lettera di 20 grammi corrispondeva a DSP 0,232, il 45% in più della tassa di DSP 0,160, calcolata applicando la tariffa lineare standard. Di converso, la tariffa lineare UPU, corrispondente al 67% della tariffa lettere interna francese, si ottiene dalla tariffa lineare standard nella quale ognuno dei due fattori è incrementato del 45%, ovvero $1,43/\text{kg} + 0,203/\text{pezzo}$. Vedi International Bureau, Circular 319 (1999). Mentre la tariffa delle quote terminali ottenuta con questa formula corrispondeva alla tariffa di porto francese di una lettera di 20 grammi, ciò poteva anche non essere vero per la tariffa francese di porto di una lettera di 50 o 100 grammi o un giornale di 200 grammi.

⁴³ Nel 1994, lo US Postal Service adottò un regolamento che precisava le caratteristiche per essere considerato "residente" negli USA ai fini della Convenzione UPU, comprendendo qualsiasi persona che "ha un posto di lavoro negli USA" o "è azionista o simile negli USA". Un "posto di lavoro" può essere anche la stanza di un hotel, se i rappresentanti di una ditta straniera vivono per più di 180 giorni negli USA. 59 FR 11188 (10 marzo 1994). Questa interpretazione allargata dell'articolo anti-*remail* della Convenzione del 1989 contribuì a gettare le basi della modifica di quell'articolo nel Congresso di Seul del 1994.

4. Nessun Paese membro sarà tenuto a inoltrare o consegnare al destinatario lettere che i mittenti impostano o fanno in modo che vengano impostate in grandi quantità in un Paese diverso da quello in cui risiedono, senza ricevere adeguato compenso. L'Amministrazione interessata di destinazione potrà respingere tali pezzi all'origine o restituirli ai mittenti senza rimborsare il porto da loro pagato pretendere dall'amministrazione dove le lettere furono impostate un pagamento proporzionato ai costi sostenuti, pagamento che non potrà essere superiore alla più alta delle seguenti due quantità: o l'ottanta per cento della tariffa interna per oggetti equivalenti o 0.14 DSP per pezzo più 1 DSP per kg. Se l'Amministrazione dove è avvenuta l'impostazione si rifiuta di pagare la somma richiesta entro un lasso di tempo stabilito dall'amministrazione di destinazione, quest'ultima potrà sia restituire le lettere all'amministrazione di partenza, avendo titolo per pretendere il rimborso delle spese di rispedizione, sia trattarle secondo la propria legislazione interna.

La modifica più importante riguardò la dottrina del *re-mail* virtuale, sostituendo la parola *domiciliés* del testo francese (il linguaggio ufficiale dell'UPU) con *résidents*. L'*Executive Council* dell'UPU spiegò che questa modifica «permette un'applicazione più allargata dell'articolo, in particolare nel caso delle varie filiali di una multinazionale. ⁴⁴» Il paragrafo 4 dell'articolo 25 venne reso meglio gestibile col permettere alle amministrazioni postali di addebitare al *re-mail* quote terminali più elevate rispetto al rimanente della posta internazionale, rimedio meno drastico dell'intercettare e restituire la posta (la maggior parte della quale poteva comunque essere intercettata ricorrendo ai paragrafi 1-3, applicando la dottrina del *re-mail* virtuale). A seguito della revisione, il paragrafo 4 autorizzava le amministrazioni postali ad addebitare al *re-mail* o «l'ottanta per cento della tariffa interna per oggetti postali equivalenti» o la somma risultante dal «meccanismo di revisione» adottato per le quote terminali applicabili agli scambi di grandi volumi di posta, cioè 1/kg+0,140/pezzo. È interessante notare che il riferimento all'uso della tariffa interna non comporta la trasformazione in una formula lineare standard.

8. Reims I e Reims II, 1995-1999.

Nei primi mesi del 1992, alla vigilia della pubblicazione della Carta Verde Postale, le amministrazioni europee cominciarono a lavorare per un accordo su una revisione delle quote terminali chiamato REIMS, acronimo per *Remuneration in the Exchange of International Mail Services*. Nelle more delle ancora irrisolte critiche dell'IECC del 1988, le amministrazioni erano state messe sotto pressione dalla Commissione Europea perché l'accordo CEPT fosse rimpiazzato da un approccio alle quote terminali meno anticompetitivo. Non tutti erano contrari. Come già detto, le Amministrazioni nordiche si erano ormai accordate su uno schema accettabile di

⁴⁴ 1994 Seoul Congress, Doc 58, par.5.

quote terminali. Nel settembre 1991, le amministrazioni postali di Danimarca, Germania, e Olanda presentarono uno studio approfondito, elaborato da un'importante società di consulenza economica, che invocava per l'Unione Europea un nuovo sistema di quote terminali, rapportate, in percentuale ancora non specificata, alle tariffe di porto interno ⁴⁵. Spronate da queste interferenze, le amministrazioni postali europee diedero inizio ai lavori per un nuovo accordo sulle quote terminali, sotto l'ombrello protettivo della *International Post Corporation* [IPC], una società privata istituita da venti importanti Amministrazioni, per la maggior parte europee, allo scopo di facilitare il miglioramento dei servizi postali internazionali.

Le negoziazioni sul REIMS tra le amministrazioni postali e tra queste e la Commissione Europea si trascinarono per più di sette anni. Nel febbraio 1994, l'IPC fornì alla Commissione una relazione riassuntiva. Il 17 gennaio 1995, quattordici Amministrazioni (due non appartenevano all'Unione Europea) firmarono un accordo preliminare, che fissava le quote terminali all'ottanta per cento della tariffa interna dei singoli Paesi, prevedendo un periodo di transizione di sei anni. Il destino di questa proposta fu incerto sin dall'inizio, poiché molte Amministrazioni condizionarono la propria adesione a quella di altre amministrazioni, che non si mostravano favorevoli. Inoltre, poiché il REIMS era un accordo che fissava dei prezzi, la presenza di una legge europea sulla concorrenza rendeva necessaria l'approvazione preliminare della Commissione Europea ⁴⁶. Dopo ulteriori dispute, una versione riveduta del testo fu presentata alla Commissione in data 13 dicembre 1995. Questa versione, nota come REIMS I, entrò in vigore il 1° gennaio 1996 nelle more dell'approvazione della Commissione. Il REIMS I cessò la validità il 30 settembre 1997, in parte perché l'amministrazione spagnola non aveva mai aderito (condizione formale necessaria per l'accordo), in parte perché la Commissione censurò molti provvedimenti come lesivi della concorrenza. In pratica, il REIMS I riuscì a poco più che ad estendere la validità delle quote terminali anticompetitive CEPT per ulteriori due anni, fino alla fine del 1997 ⁴⁷.

⁴⁵ "Approaches to Pricing for Intra-Community Postal Services" (1991). Questa proposta includeva uno studio dettagliato della Coopers & Lybrand Deloitte.

⁴⁶ Secondo le regole sulla libera concorrenza, la Commissione Europea può dichiarare non applicabili i divieti contro gli accordi anticompetitivi, se un accordo specifico rispetta certi criteri di pubblico interesse. Vedi EC Treaty §81(3).

⁴⁷ OJ C 42, 14.2.96, p. 7 (REIMS I). Successivamente, annunciando l'archiviazione del REIMS II, la Commissione parla "delle basse quote terminali che sarebbero ancora applicabili per molti anni con il REIMS I" e della qualità delle regole di servizio nel REIMS I che «impedirebbero qualsiasi aumento delle quote terminali nel periodo di transizione.» OJ C 53, 20.2.98, p. 3. Apparentemente le tariffe CEPT rimasero immutate almeno fino al termine della validità del REIMS I, il 30 settembre 1997; REIMS II a sua volta fece durare i provvedimenti chiave del REIMS I fino al 31 dicembre 1997.

Il 31 ottobre 1997 un accordo ampiamente riveduto, chiamato REIMS II, fu notificato alla Commissione da tredici amministrazioni postali (due non europee⁴⁸). Quando la Commissione segnalò ulteriori obiezioni, nell'ottobre 1998 undici amministrazioni postali (due non europee) presentarono una modifica dell'accordo REIMS II. Di fatto, al REIMS II modificato aderirono tutte le amministrazioni europee, tranne quella olandese, e le amministrazioni di Islanda e Norvegia. Il 15 settembre 1999 la Commissione Europea approvò il testo riveduto del REIMS II con ulteriori modifiche⁴⁹.

Così come approvato, il REIMS II introduceva quote terminali basate su un 80 per cento del porto interno del Paese di destinazione. Per poter applicare questo standard, le tariffe interne vennero convertite in equivalenti lineari. La "linearizzazione" delle tariffe interne fu notevolmente più sofisticata rispetto alla Convenzione UPU del 1994. Furono sviluppate tariffe lineari differenti per gli oggetti postali di dimensioni diverse: lettere, buste di grande formato e pacchi; vennero inoltre applicate tariffe differenti per la posta prioritaria e quella non prioritaria⁵⁰.

Per le nuove quote terminali fu previsto un periodo di transizione di quattro anni, durante il quale fu concesso alle amministrazioni di regolarle al 55 per cento del porto interno nel 1998 e 1999, al 65 per cento nel 2000 e al 70 per cento nel 2001⁵¹. Le amministrazioni di Grecia, Italia e Spagna furono oggetto di provvedimenti straordinari. Alle amministrazioni, il cui porto interno era inferiore a quello CEPT, fu concesso di mantenere le quote terminali ai livelli CEPT fino al 2002.

Oltre al regime delle quote terminali standard, un'altra importante caratteristica di REIMS II fu la garanzia di accesso a tariffe di porto interno scontate. L'accesso a tariffe interne servì ad assicurare quote terminali ragionevoli⁵². Ancora, le ammini-

⁴⁸ OJ C 53, 20.2.98, p. 3 (REIMS II); OJ C 371, 1.12.98, p. 7 (revisione del REIMS II). Per quanto riguarda sia il REIMS I sia il REIMS II, la Commissione Europea richiese un commento ufficiale sulle implicazioni politiche degli accordi senza pubblicare il testo degli stessi, rendendo di fatto impossibile qualsiasi osservazione critica.

⁴⁹ OJ L 275, 26.10.1999, p. 17.

⁵⁰ OJ L 275, 26.10.1999, p. 20 (par.19) afferma «Le tariffe interne di solito distinguono differenti scaglioni di peso (come 20, 50 e 100 grammi per le lettere). Secondo l'accordo, queste differenti tariffe sono convertite, sulla base di una struttura standard, in tariffe lineari allo scopo di calcolare le quote terminali. Ciò facendo, l'accordo distingue tre tipologie: lettere fino al formato C5 e peso massimo di 100 g; grandi buste fino al formato C4 e peso massimo di 500 g; pacchi di tutte le forme fino ai limiti di peso e di dimensione stabiliti dall'UPU».

⁵¹ È da sottolineare il fatto che, come condizione per l'approvazione, la Commissione pretese l'allungamento di un anno del periodo di transizione (da tre a quattro anni), anche se esso chiaramente comportava il mantenimento ulteriore di uno schema di prezzi fissi che stravolgeva il commercio fra Stati membri e che, in una forma o nell'altra, era già in vigore a seguito dell'accordo CEPT del 1988.

⁵² Cosiddetto "accesso al livello 3"; per meglio dire, REIMS II si preoccupa che tutti i firmatari «rendano meno severi i regolamenti interni destinati alle altre parti in causa, quando quei regolamenti, specie se non riguardano i costi, non sono giustificati e potrebbero in pratica impedire loro l'accesso a tariffe interne.»

strazioni postali di destinazione furono autorizzate a concedere sconti, se le amministrazioni dalle quali proveniva la posta avessero attuato particolari procedimenti di preparazione. Come nello schema nordico, le quote terminali sarebbero diminuite se la posta transfrontaliera non fosse stata consegnata entro un target prestabilito di qualità del servizio: in REIMS II la qualità degli standard di servizio era stabilita nel-

Tabella 3. Evoluzione dei sistemi di quote terminali in Europa.	
Accordo	Quote terminali (DSP)
Paesi nordici (1988)	60% delle tariffe prioritarie/non prioritarie (basato su scaglioni di peso, dimensioni) Penalità legate alla qualità del servizio, basate su standard del Paese di destinazione (dopo l'1/1/1991)
CEPT 1988-1995	1,225/kg+0,120/pezzo (dichiarata non conforme alla legge sulla libera concorrenza da parte della Commissione Europea)
REIMS I 1995 (mai entrato completamente in vigore)	Quote terminali finali: 80% del porto interno espresso come tariffa lineare Quote terminali opzionali: tariffe scontate interne ("livello"); sconti per la posta preparata Transizione: 6 anni. Quote terminali CEPT fino al 31.12.96; quote aumentate del 15% (1997), 15% (1998), 20% (1999) e 20% (2000) fino a raggiungere il livello desiderato. Qualità del servizio: quote terminali ridotte se non sono raggiunti i risultati previsti. Applicazione integrale del § 25 dell'UPU durante il periodo di transizione, passato il quale il § 25 è cancellato; riservato ai soli fornitori di servizio universale.
REIMS II 1997 (approvato dalla Commissione nel 1999)	Quote terminali standard: 80% del porto interno espresso come tariffa lineare. Quote terminali opzionali: porto interno scontato; sconti per posta preparata e posta non prioritaria. Transizione: 4 anni. 1997 (55% del porto interno); 1998 (55%); 1999 (65%); 2000 (70%). Regole e periodi di transizione speciali per le Amministrazioni di Grecia, Italia e Spagna. Qualità del servizio: riduzione delle quote terminali se gli obiettivi prefissati non sono raggiunti. § 25 dell'UPU non più valido dopo il periodo di transizione; riserva per i soli fornitori di servizio universale.

l'accordo e variava secondo le amministrazioni di destinazione. Le amministrazioni postali concordarono inoltre che, una volta finito il periodo di transizione, si sarebbero astenute dal ricorrere ai provvedimenti anti-*remail* della Convenzione Postale Universale. Il testo di REIMS II affermava che l'accordo era riservato a «operatori (pubblici o privati) di un servizio postale universale obbligatorio⁵³».

Anche se conservava alcuni elementi del sistema CEPT (in particolare durante il periodo di transizione), REIMS II rappresentò un passo avanti sostanziale e sofisticato verso l'allineamento delle quote terminali con le tasse postali interne e l'eliminazione delle restrizioni del *remail*.

9. Congresso UPU di Beijing, 1999.

I provvedimenti su *remail* e quote terminali furono i temi più importanti del Congresso di Beijing del 1999, proprio come nei due Congressi precedenti. Per la prima volta si giunse ad un accordo su sistemi differenti di quote terminali, calcolate non in base al volume della posta scambiata tra due Paesi, ma tenendo conto del fatto che il Paese di destinazione fosse classificato come “industrializzato” o “in via di sviluppo”. Altro dato fondamentale, il Congresso di Beijing dichiarò che le quote terminali concordate erano «accordi transitori, propedeutici di sistemi di pagamento specifici per ogni Paese⁵⁴». Venne infine accolta una modifica minore dei provvedimenti anti-*remail* della Convenzione, che favoriva moderatamente la competizione.

La riforma delle quote terminali del Congresso di Beijing si fondò su un rapporto del 1998, intitolato “The Need for Change”, preparato da un gruppo di lavoro dell'UPU, guidato dall'amministrazione postale inglese⁵⁵. Questo documento analizzava la debolezza degli accordi precedenti sulle quote terminali e, senza affermarlo esplicitamente, suggeriva l'allineamento delle quote terminali con le tariffe postali interne, in tutti i Paesi.

Il rapporto rimarcava che le amministrazioni postali dei paesi industrializzati non avevano altra scelta che quella di aumentare le quote terminali, parificandole al porto interno per eliminare gli incentivi al *remail* ABA e ABC. Il rapporto prendeva atto che, più che i Paesi industrializzati, erano quelli in via di sviluppo i maggiormente interessati alle quote terminali, osservando che, in molti di questi, quella proveniente dall'estero rappresenta una quota proporzionalmente maggiore dell'insieme della

⁵³ La Commissione sostenne che questo provvedimento non è anticoncorrenziale poiché «l'accordo non vieta esplicitamente ai firmatari di entrare in accordi simili o identici sulle quote terminali con terzi».

⁵⁴ 1999 Conv. § 47(3).

⁵⁵ CEP GT 1.1.1998. 1-Doc 3 Annexes 1 (riassunto) e 2 (rapporto completo).

posta rispetto ai Paesi industrializzati⁵⁶. Inoltre, in molti Paesi in via di sviluppo le quote terminali, a differenza delle tasse postali interne, sono fonte preziosa di valuta forte. Ciononostante, il rapporto notava che i Paesi in via di sviluppo sono interessati ad aggiustare le quote terminali ad un livello inferiore alle tariffe postali interne per evitare il remail ABB (che tratta la corrispondenza internazionale come fosse posta interna):

A partire dal Congresso di Seul ... abbiamo assistito ad un costante aumento del *remail* ABB. Questo fenomeno può essere in gran parte attribuito al fatto che, nei Paesi in via di sviluppo, il porto interno è sempre inferiore alle quote terminali per quanto riguarda gli oggetti pesanti e di conseguenza il *remail* diretto gestito da operatori privati o pubblici è evenienza frequente. Anche se il *remail* spesso contribuisce alla crescita dell'attività postale, i ricavi delle quote terminali diminuiscono, contribuendo ad una riduzione generale delle entrate che è mal sostenibile.

Il rapporto proseguiva suggerendo che l'allineamento delle quote terminali con il porto interno era richiesto dai principi del *General Agreement on Trade in Services*, il quale specifica che «i fornitori stranieri devono confrontarsi con le stesse regole e condizioni dei fornitori nazionali⁵⁷». La “Need for Change” fu una tappa di un lungo processo negoziale che portò infine il Congresso di Beijing ad adottare un sistema di quote terminali profondamente differenziato tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo.

Per la posta scambiata tra 24 grandi Paesi industrializzati⁵⁸, compresi tutti i quindici Stati membri dell'Unione Europea, la Convenzione del 1999 prese la decisione rivoluzionaria di collegare direttamente le quote terminali con le tariffe postali interne:

Il pagamento della posta assimilabile alle lettere ... verrà fissato sulla base delle tasse, per pezzo e per chilogrammo, che rispecchiano i costi della loro lavorazione nel Paese di destinazione; questi costi devono essere correlati con il porto interno. Le tariffe dovranno essere calcolate rispettando le condizioni specificate nelle *Letter Post Regulations*⁵⁹.

⁵⁶ Su 69 Paesi in via di sviluppo presi in considerazione, la posta proveniente dall'estero rappresentava più del 40% della posta globale in 16, più del 30% in 24 e più del 2% in 36. Nell'Unione Europea, la posta internazionale, compresa quella transfrontaliera interna all'Europa, è inferiore al 4% della posta nel suo insieme.

⁵⁷ Il rapporto scartò la possibilità che gli accordi tra amministrazioni postali sulle quote terminali contrastino con le norme sulla concorrenza, tramite la dichiarazione, di dubbio valore legale, che «poiché il sistema delle quote terminali viene applicato solo ad operatori postali pubblici sottoposti a obblighi di servizio imposti dallo Stato e non ad operatori commerciali, esso non può configurarsi come un cartello». Di fatto, come già detto, lo stimolo più importante per la riforma delle quote terminali in Europa fu la reazione all'accordo CEPT sulle quote terminali dettata dalle regole europee sulla concorrenza.

⁵⁸ L'elenco dei “Paesi industrializzati” comprendeva anche loro territori d'oltremare e piccoli Stati come Andorra, Monaco, Liechtenstein, San Marino e Vaticano.

⁵⁹ 1999 Conv. §48(1). Un'Amministrazione postale può sempre rinunciare alle quote terminali alle quali

L'applicazione di questo principio prevedeva la possibilità di scostamenti entro un limite massimo e uno minimo. Il limite inferiore corrispondeva a quello del meccanismo di revisione, 1,491/kg+0,147/pezzo⁶⁰. Il limite superiore fu fissato a 1,684/kg+0,158/pezzo (per il 2001⁶¹) o alternativamente al 60 per cento del porto prioritario interno, dei due valori il più basso. Come nei provvedimenti del 1994 per la "bulk mail", il porto interno standard si ottiene trasformando il porto prioritario in una tariffa lineare, usando come fattore di conversione la tassa di una lettera di 20 grammi. Come il REIMS II, la Convenzione del 1999 si preoccupò che le amministrazioni postali dei Paesi industrializzati fossero obbligate a permettere l'accesso al porto interno, come importante forma di controllo sull'entità delle quote terminali⁶². Anche se si tratta di una drammatica cesura rispetto al passato, l'importanza pratica dei provvedimenti dell'UPU del 1999 sulle quote terminali per i Paesi industrializzati è limitata dal fatto che diciassette⁶³ su ventiquattro amministrazioni postali si basano ancora su REIMS II per quantificare le quote terminali della posta scambiata fra di loro. I provvedimenti dell'UPU si applicano solo alla posta scambiata tra Paesi industrializzati e le amministrazioni postali di Australia, Canada, Israele, Giappone, Olanda, Nuova Zelanda e Stati Uniti⁶⁴.

Per quanto concerne la posta spedita a Paesi industrializzati da Paesi in via di sviluppo, la Convenzione del 1999 mantenne inalterate le stesse quote terminali della Convenzione del 1994 e cioè DSP 3,427/kg. Alle amministrazioni postali dei Paesi in via di sviluppo viene anche garantito l'accesso alle tariffe di porto interno. Contemporaneamente, la Convenzione del 1999 adottò tre regole per proteggere le amministrazioni postali dei Paesi industrializzati dall'afflusso incontrollato del *re-mail* spedito tramite i Paesi in via di sviluppo. Per prima cosa, la Convenzione del 1999 adottò

ha diritto o negoziare quote terminali alternative con un'altra Amministrazione. 1999 Conv. §47(6), (7). Quantunque la Convenzione del 1999 possa essere interpretata nel senso che autorizza le Amministrazioni postali a decidere le proprie tariffe di quote terminali correlate ai costi, l'International Bureau dell'UPU ha periodicamente precisato le tariffe delle quote terminali appropriate ai singoli Paesi, fissandole al livello massimo permesso dalla Convenzione. Vedi, ad es., International Bureau, Circular 270 (2 luglio 2001).

⁶⁰ 1999 Conv. RE 1009. Il livello della tariffa minima delle quote terminali viene fissato in base ad un regolamento adottato dal *Postal Operations Council*, non dalla Convenzione stessa.

⁶¹ Il limite superiore aumenta a 1,684/kg+0.172/pezzo nel 2002 e 1,684/kg+ 0,215/pezzo nel 2003. I limiti per il 2004 e 2005 verranno fissati dal *Postal Operations Council*.

⁶² 1999 Conv §47(4).

⁶³ Si tratta delle Amministrazioni postali di Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia e Svizzera.

⁶⁴ Bisogna aggiungere che alcune fra queste Amministrazioni hanno accordi specifici sulle quote terminali (ad es. Canada-Stati Uniti) che sostituiscono i provvedimenti UPU. D'altra parte, l'amministrazione postale di un Paese in via di sviluppo può in qualsiasi momento decidere di essere trattata come un Paese industrializzato.

Tabella 4. Riassunto delle quote terminali UPU per le amministrazioni postali dei Paesi industrializzati.	
Convenzione	Quote terminali (DSP=diritti speciali di prelievo)
Washington, 1989	Regole speciali per flussi postali elevati (più di 150 tonnellate/anno). Formula del meccanismo di correzione, 1,258/kg+0,143/pezzo, semplificata a 8,115/kg (lettere); 2,058 (stampe).
Seul, 1994	Regole speciali per flussi postali superiori a 150 tonnellate/anno. Meccanismo di revisione, 1,00/kg+0,140/pezzo, semplificato a 3,247/k.g Porto per "bulk mail", 1,25/kg+ 0,175/pezzo o 60% della tariffa prioritaria interna (lineare), se inferiore. Tariffa per il remail, 1,00/kg+0,140/pezzo o 80% della tariffa prioritaria interna, se superiore.
Beijing, 1999	Regole speciali per "Paesi industrializzati". 1,648/kg+ 0,158/pezzo o 60% della tariffa prioritaria interna (lineare) se inferiore, ma non meno di 1,491/kg+0,147/pezzo. La regola sulla "armonizzazione del sistema" limita nei Paesi in via di sviluppo l'uso di tariffe base per le quote terminali. Meccanismo di revisione, porto della "bulk mail", e porto per il <i>remail</i> simili alla Convenzione del 1994.

per la *bulk mail* le tariffe delle quote terminali di un Paese industrializzato. Secondo, adottò un nuovo «sistema di armonizzazione», che limita la quantità di posta che un Paese in via di sviluppo può spedire ad un Paese industrializzato, applicando la tariffa base delle quote terminali fino al 110 per cento della quantità di posta spedita l'anno precedente. Terzo, mantenne il «meccanismo di revisione» in vigore dalla Convenzione del 1994, secondo il quale un'amministrazione postale di destinazione può pretendere che le quote terminali siano calcolate ricorrendo alla formula 1,00/kg +0,140/oggetto postale, se riceve più di 150 tonnellate metriche di posta in cui il peso medio dei pezzi è inferiore a 47,6 grammi (contiene cioè più di 21 oggetti postali per chilogrammo) ⁶⁵.

Analogamente, per la posta indirizzata ai Paesi in via di sviluppo, la Convenzione del 1999 mantenne le quote terminali della Convenzione del 1994 e cioè DSP

⁶⁵ 1999 Conv. § 49. Aggiungiamo che se un Paese in via di sviluppo manda una inusuale quantità di posta ad un Paese industrializzato, l'amministrazione postale di origine può richiedere i benefici della formula delle quote terminali 1.00/kg + 0.140/pezzo, ogni qual volta il peso medio per oggetto postale supera 71.4 grammi (meno di 14 pezzi per chilogrammo).

3.427/kg. Le amministrazioni postali di quei Paesi potevano richiedere l'applicazione della tariffa delle quote terminali per la *bulk mail* e il meccanismo di revisione, proprio come le amministrazioni dei Paesi industrializzati se avessero ricevuto *bulk mail* o una grande quantità di posta poco pesante.

Uno dei più importanti provvedimenti riguardanti lo schema delle quote terminali, adottato dal Congresso di Beijing, fu l'introduzione di una tassa esplicita sulla posta internazionale spedita dai Paesi industrializzati a quelli in via di sviluppo. In accordo con la Convenzione del 1999, le amministrazioni postali dei Paesi industrializzati sono obbligate a versare in un fondo speciale una tassa equivalente al 7,5% delle quote terminali applicabili. Questo, fondo, il *Quality of Service Fund*, è stato creato per finanziare i progetti di miglioramento nei Paesi in via di sviluppo. Il fondo verrà amministrato dall'*International Bureau* sotto la direzione di un comitato UPU costituito di responsabili delle Poste⁶⁶. L'idea del *Quality of Service Fund* venne sviluppata frettolosamente nel periodo di preparazione per il Congresso di Beijing. Sembra che sia stata presentata alla riunione del Consiglio di Amministrazione dell'UPU del febbraio 1999. In quel momento si stimava che l'introito annuo della tassa proposta sarebbe ammontato a 20 milioni di DSP⁶⁷. Il Congresso di Beijing non prese in considerazione le potenziali difficoltà legali e politiche poste da una organizzazione intergovernamentale, che tassa il commercio internazionale e delega l'amministrazione del fondo a soggetti che possono avere un interesse diretto o indiretto sui meccanismi di spesa. Il Congresso non considerò nemmeno i possibili riflessi negativi della tassa sul flusso postale diretto dai Paesi industrializzati a quelli in via di sviluppo, anche se non si riesce a capire quale sia la differenza tra questa tassa e la prassi, oggetto di critiche nel rapporto del 1998 "The Need for Change", di fissare l'entità delle quote terminali ad un gradino più alto rispetto al porto interno nei Paesi in via di sviluppo.

Il Congresso di Beijing emendò anche la prima frase del paragrafo 4 del provvedimento anti-remail della Convenzione, che diventò l'Articolo 43:

Un Paese membro non sarà tenuto a incamminare o distribuire ai destinatari oggetti assimilabili alle lettere che i mittenti impostano o fanno in modo che vengano impostati in grandi quantità in un Paese che non sia quello nel quale risiedono ~~senza ricevere un adeguato compenso~~, se l'entità delle quote terminali loro spettanti è inferiore alla somma che sarebbe stata incassata se la corrispondenza fosse stata direttamente impostata nel Paese dove i mittenti risiedono.

L'amministrazione postale britannica, che aveva promosso questa modifica, mirava ad evitare che l'amministrazione del Paese di destinazione intercettasse il

⁶⁶ 1999 Conv. § 50; Beijing Congress Doc 37 Annex 1.

⁶⁷ 1999 Beijing Congress Doc 37 Annex 1, parte 2-3, dove si cita CA 1999 Doc 14b Annex 3.

remail anche quando l'amministrazione protagonista del *remail* versava una somma uguale a quella dovuta dall'amministrazione dove risiede il mittente. Questo provvedimento in effetti favorisce parzialmente la competizione, poiché dà maggiori possibilità di scelta al mittente. Ciononostante, questa modifica diede l'impressione che i membri dell'UPU continuassero a ragionare in termini di soppressione del *remail*.

Al momento della firma della Convenzione Postale Universale del 1999, si assistette ad una nutrita batteria di dichiarazioni di contenzioso e di riserve circa le quote terminali e i provvedimenti verso il *remail*. Le più controverse furono opera degli Stati Uniti. Contrastati nello sforzo di promuovere una riforma basilare della Convenzione Postale Universale, gli USA approntarono una dichiarazione e una riserva. La dichiarazione richiamava l'attenzione sulla necessità che le quote terminali si conformassero ai principi del *General Agreement on Trade in Services* e che venisse meno l'appoggio ai provvedimenti anti-*remail* della Convenzione:

Gli Stati Uniti d'America sostengono il sistema delle quote terminali adottato dal Congresso di Beijing, riconoscendogli il ruolo di misura significativa, seppur incompleta, che spinge il sistema verso una base economica sana per compensare le amministrazioni postali. La politica del governo degli Stati Uniti persegue vigorosamente un'ulteriore riforma delle quote terminali, che permetterà di mantenere un servizio postale internazionale vitale, efficiente e universale, di procurare un'adeguata compensazione alle amministrazioni postali per i costi che sostengono e di riconsiderare la necessità di restrizioni dell'articolo 43. Ancora, gli Stati Uniti d'America prevedono che un sistema di questo tipo dovrà essere adottato non più tardi del 2005, anzi molto prima per lo scambio della corrispondenza tra Paesi industrializzati ⁶⁸.

Nella riserva, gli Stati Uniti esprimevano la convinzione di avere «il diritto di rafforzare questi accordi sulle quote terminali nel rispetto dei provvedimenti da adottare nelle future negoziazioni che terranno conto del *General Agreement on Trade in Services* ⁶⁹». A differenza di una dichiarazione, una riserva vincola legalmente coloro che ratificano la Convenzione. Gli Stati Uniti spiegarono la riserva così:

... alcuni Paesi membri della World Trade Organisation stanno pensando di includere i servizi postali e i servizi espressi di consegna nel nuovo round dei negoziati del *General Agreement on Trade in Services* (GATS) che avrà inizio a Seattle nel novembre 1999. A seguito della crescente confusione tra servizi di distribuzione privati e servizi competitivi degli operatori postali, lo scopo preciso delle conversazioni rimane ancora sconosciuto. Agli occhi degli Stati Uniti d'America, i propri negoziatori che parteciperanno all'incontro di Seattle hanno bisogno di flessibilità per negoziare, senza sentirsi condizionati dalle decisioni sulle quote terminali assunte al Congresso di Beijing.

Gli Stati Uniti ritengono anche che l'UPU deve comunque monitorare da vicino gli sviluppi nel

⁶⁸ Dichiarazioni alla firma degli Atti del Congresso di Beijing del 1999, Dichiarazione VII.

⁶⁹ 1999 Conv., Prot Article XXIV(10).

WTO e nel GATS e tenerne conto, mentre essi procedono con la propria analisi del sistema delle quote terminali. Gli USA ritengono che al Congresso di Beijing siano stati fatti importanti passi in avanti verso l'introduzione di un sistema di quote terminali più valido dal punto di vista economico e basato sui costi. Ciononostante, vi è assoluta necessità di lavorare ulteriormente per aiutare i Paesi in via di sviluppo a partecipare ad accordi economicamente validi sulle quote terminali e ad eliminare le distorsioni del mercato e l'inadeguatezza delle compensazioni ancora insite nella nuova struttura UPU delle quote terminali ⁷⁰.

Nonostante la natura limitata, la riserva degli USA provocò una reazione violenta da parte degli altri Paesi membri dell'UPU. Sessanta Paesi – compresi nove Stati membri dell'Unione Europea – stilano un "contro-documento" ⁷¹, affermando che essi «si riservano il diritto di applicare integralmente i provvedimenti sulle quote terminali, approvati dal Congresso di Beijing, in mutua relazione con gli altri Paesi firmatari ⁷²». Questi Paesi pertanto insistevano che non avrebbero accettato alcun tentativo di conformare le quote terminali ai principi del GATS prima della data d'inizio della successiva Convenzione Postale Universale, 1° gennaio 2006.

Altro segno di malessere, la Germania avanzò una riserva nei confronti dei provvedimenti sulle quote terminali per il 2004 e 2005, affermando che se il *Postal Operation Council* non riusciva a precisare la relazione tra quote terminali dei Paesi industrializzati e porto interno per il 2004 e 2005, la Germania «si riserva il diritto di decidere da sola le percentuali secondo l'articolo 48.3 per gli anni 2004 e 2005, in accordo con i principi contenuti in quell'articolo ⁷³». In risposta, Olanda, Regno Unito e USA avanzarono una contro-riserva, dichiarando che, nonostante la riserva della Germania «di definire unilateralmente le percentuali secondo l'articolo 48.3 per gli anni 2004 e 2005, essi si riservano il diritto di continuare ad applicare tariffe di quote terminali basate sulla metodologia e percentuali usate per convertire le tariffe interne nella tariffe delle quote terminali per gli anni dal 2001 al 2003 ⁷⁴».

⁷⁰ Congresso di Beijing, Proposta 23.20.914

⁷¹ Una contro-riserva sembra prevalere su una riserva. Nella Convenzione del 1994, molti Paesi stilano una riserva nei confronti dell'articolo 25, circa l'entità delle quote terminali da pagare ad un'amministrazione postale di destinazione per la distribuzione di remail ABC impostato in gran quantità, limitandole a quelle specificate per la *bulk mail*. Altri Paesi stilano allora una contro-riserva a questa riserva. 1994 Conv. Prot. VII, VII, 5. Consultato, il Bureau Internazionale sostenne la validità legale della contro-riserva: «Dal punto di vista legale, la situazione dei Paesi elencati nell'articolo VII.5 rispetto a quelli riportati nell'articolo VII.4 era la seguente: solo l'articolo 25 e non l'articolo VII.4 era loro applicabile. Ciò significava che quei Paesi erano autorizzati a chiedere un pagamento ammontante fino all'80% del porto interno previsto per oggetti postali equivalenti o 0.14 DSP per pezzo e 1 DSP per chilogrammo. Tuttavia l'amministrazione che imposta potrebbe rifiutarsi di pagare la somma richiesta». CA 1996 Doc 2° at 26-28.

⁷² 1999 Conv., Prot. Articolo XXIV(11)

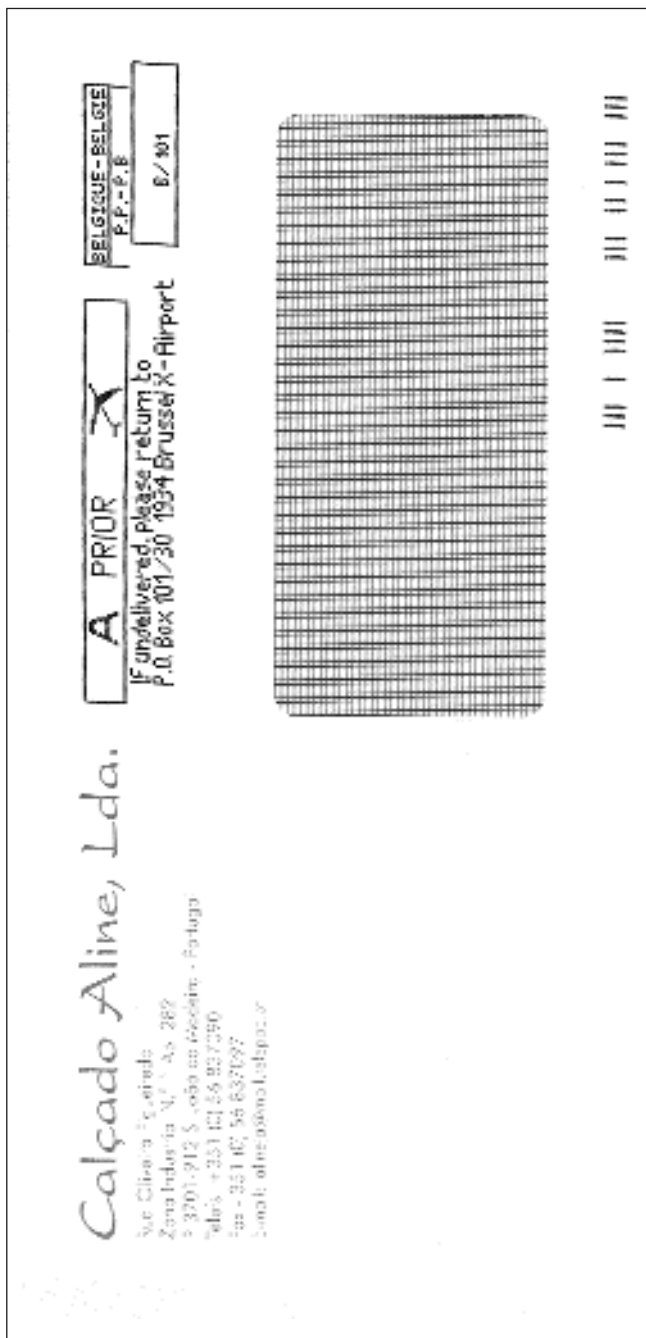
⁷³ 1999 Conv., Prot. Articolo XXIV(7).

⁷⁴ 1999 Conv., Prot. Articolo XXIV(8).

Al termine, il Congresso di Beijing lasciò la sensazione che almeno alcuni membri chiave giudicavano essenziale procedere ad ulteriori riforme nei provvedimenti su quote terminali e *remail*. Per affrontare questo problema, il Congresso di Beijing istituì uno speciale *High Level Group*, che sta ora studiando i possibili provvedimenti da sottoporre al Congresso del 2004 che si terrà ad Abidjan.

10. Riassunto.

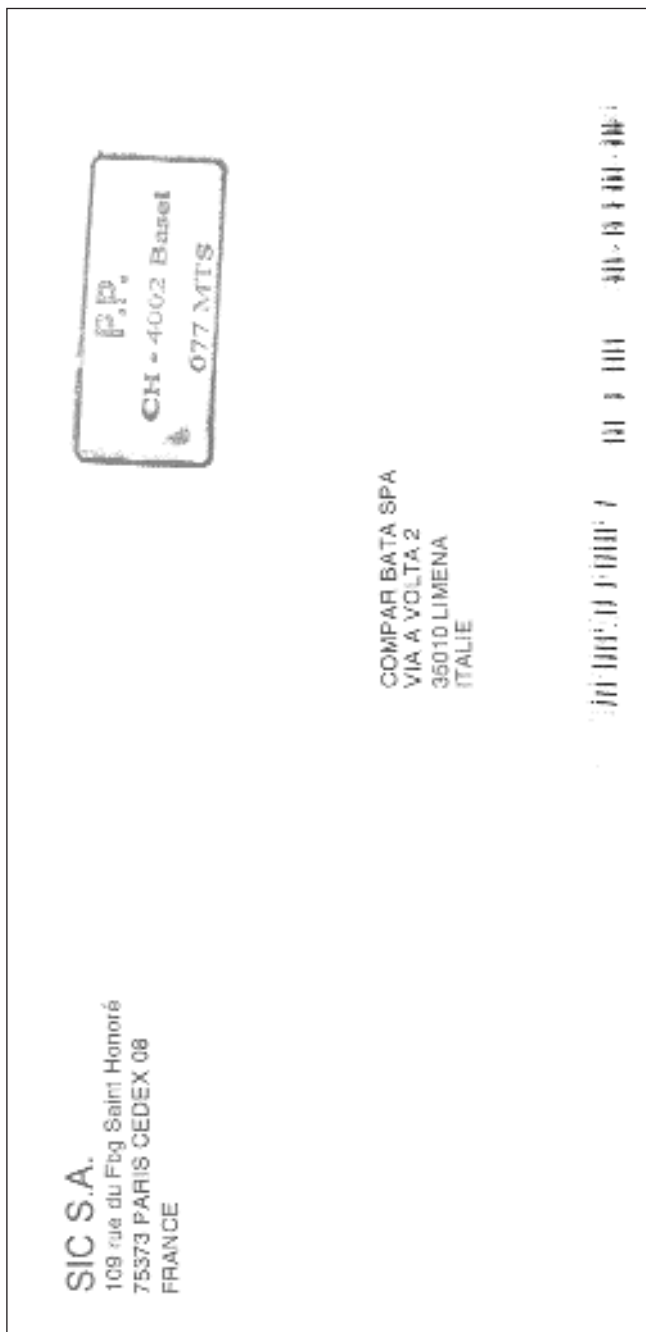
La storia delle quote terminali e delle restrizioni al *remail* nella legge postale internazionale si rivela un interessante paradigma di politica economica, che prende inizio almeno un secolo fa. Fin dal 1924, il rifiuto da parte dell'UPU di un sistema di quote terminali collegate al porto interno richiese l'adozione di restrizioni alla libera circolazione della posta e dei servizi di stampa tra le Nazioni. A seguito del grande sviluppo del commercio internazionale negli anni '80, innescato dalle nuove tecnologie, le amministrazioni postali raddoppiarono gli sforzi per evitare che si ricorresse al *remail*, allo scopo di aggirare i regolamenti per lo scambio della posta internazionale prescritti dall'UPU. Questi sforzi vennero ostacolati da due decisioni chiave. Nel 1986 gli USA aprirono il mercato ai servizi internazionali di *remail* consentendo l'esportazione di *remail* internazionale. Nel 1992 e 1993 la Commissione Europea, dopo un lungo studio, dichiarò che gli accordi sulle quote terminali e sulle restrizioni al *remail* sviluppati dalla *Remail Conference* e dall'UPU dovevano conformarsi ai principi europei della concorrenza. Nel 1999 nell'accordo europeo sulle quote terminali REIMS II e nel Congresso dell'UPU a Beijing, gli esponenti delle amministrazioni postali accettarono il principio che le quote terminali devono essere correlate con il porto interno. Si è trattato di un grande, anche se non conclusivo, passo in avanti verso l'eliminazione della differenza tra colui che fa circolare la propria posta all'interno del proprio Paese e colui che la manda all'estero, differenza a lungo perpetuata dalle dottrine postali internazionali sulle quote terminali ed il *remail*.



Esempi di *remail*
ABC.

Busta di lettera approntata in Portogallo (Paese A), ma entrata nel circuito postale in Belgio (Paese B), giunta nelle mani del destinatario in Italia (Paese C); al verso, bollo di arrivo di Limena (PD) 9.9.99. La bollatura effettuata con mezzo elettronico segnala il nome dello Stato (Belgique-Belgie), l'avvenuto pagamento del porto (P.P. – P.B. = port payé – port betalt), il tipo di invio (PRIOR(itaire)), la modalità (posta aerea, segnalata dall'aereoporto stilizzato), il numero della licenza rilasciata al trasportatore (B/101) e la cosiddetta “return clause” (If undelivered, please return to ...).

Busta di lettera approntata in Francia (Paese A), entrata nel circuito postale in Svizzera (Paese B) e giunta in Italia (Paese C). Il bollo, in rosso, segnala i nomi dello Stato e della città con il codice postale (CH-4002 Basel) e l'avvenuto pagamento del porto (P.P.). Il significato dell'acronimo MTS è sconosciuto.





Busta di lettera approntata in Francia (Paese A), ma entrata nel circuito postale in Inghilterra (Paese B) e giunta in Italia (Paese C). Le bollature in rosso segnalano il nome dello Stato, il fatto che si tratta della 'Royal mail', l'avvenuto pagamento del porto (Postage Paid), la modalità dell'invio (Air mail; Par avion), la "return clause".

Bibliografia.

Molti dei documenti citati in questo articolo non sono accessibili al pubblico; le amministrazioni postali e l'UPU in genere non rendono pubblici i documenti sulle quote terminali e il *remail*. Sono qui elencati alcuni dei documenti e studi consultabili dal pubblico, anche se non sono in commercio. Le migliori fonti per gli atti dell'UPU sono le versioni, dal titolo oscuro ma ben annotate, pubblicate dall'UPU's International Bureau. Uno o due anni dopo la conclusione di ogni Congresso UPU, vengono pubblicati dei testi commentati. La "Convenzione Postale Universale" è una convenzione internazionale che viene rivista ogni cinque anni in occasione del Congresso. Nelle note di questo articolo, la Convenzione approvata nel Congresso di Rio de Janeiro del 1979, in vigore dal 1° gennaio 1981 fino al 31 dicembre 1984, viene riportata come "1979 Conv." e può essere consultata nella versione commentata degli atti pubblicata nel 1981, elencata qui sotto. La Costituzione dell'UPU è un trattato permanente, che si modifica però ad ogni Congresso; quindi, "1994 Const." si riferisce alla Costituzione così come modificata alla fine del Congresso di Seul del 1994. La si può consultare in *Constitution, General Regulations* [etc] pubblicato nel 1995. Un approccio analogo viene usato per riferirsi ad altri atti del Congresso, come le *General Regulations* ("Gen. Reg.") e *Detailed Regulations of the Convention* ("Conv. Det. Reg.").

BRUUN, Christian, "Nordic Measurements 1991: Service Performance and Terminal Dues Settlement" in Michael CREW e Paul KLEINDORFER, eds., *Regulation and the Nature of Postal and Delivery Services*, Kluwer, Boston, 1993.

CAMPBELL, James I., Jr., "GATS and Physical Delivery Networks" in Michael CREW e Paul KLEINDORFER, eds., *Emerging Competition in Postal and Delivery Industries*, Kluwer, Boston, 1993.

ID, "Reforming the Universal Postal Union" in Michael CREW e Paul KLEINDORFER, eds., *The Future Directions of Postal Reform*, Kluwer, Boston, 2001.

CODDING, George A., Jr., *The Universal Postal Union*, New York, New York University Press, 1964.

ELCANO, Mary S. e ALTERNO, Anthony "Reform in the Universal Postal Union and the World Trade Organization" in Michael CREW e Paul KLEINDORFER, eds., *The Future Directions of Postal Reform*, Kluwer, Boston, 2001.

EUROPEAN UNION, COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Green Paper on the Development of the Single Market for Postal Services*, COM(91)476 final, Brussels, European Union, 1992.

PTT POST (Olanda), DEUTSCHE BUNDESPOST POSTDIENST (Germania) e GENERAL DIRECTORATE OF POSTS AND TELEGRAPHS (Danimarca), *Approaches to Pricing for Intra-Community Postal Services* (Sep 1991) (assieme a Coopers & Lybrand Deloitte).

REEVES, Tony "An Introduction to EC Competition Rules in the Postal Sector" in Michael CREW e Paul KLEINDORFER, eds., *Current Directions in Postal Reform*, Kluwer, Boston, 2000.

TREWORGY, David E. e WADDELL, James A., "Postal Service and Less Developed Countries" in Michael CREW e Paul KLEINDORFER, eds., *Competition and Innovation in Postal Services*, Kluwer, Boston, 1991.

SMIT, Hilke, "GATS and the Postal Sector: the Next Round of Negotiations" in Michael CREW e Paul KLEINDORFER, eds., *The Future Directions of Postal Reform*, Kluwer, Boston, 2001.

STUMPF, Ulrich, *Terminal Dues Reform: Towards a Domestic Tariff Based System*, Wissenschaftliches Institute für Kommunikationsdienste, giugno 1993.

ID., "Remailing in the European Community: Economic Analysis of Alternative Regulatory Environments" in Michael CREW e Paul KLEINDORFER, eds., *Regulation and the Nature of Postal and Delivery Services*, Kluwer, Boston, 1993.

ID. e Monika PLUM, eds., *Towards a New Regulatory Framework for Cross-border Mail*, Bad Honnef, Wissenschaftliches Institute für Kommunikationsdienste, 1998.

UNIVERSAL POSTAL UNION, *Acts of the Universal Postal Union: Revised at Rio de Janeiro in 1979 and annotated by the International Bureau*, 3 voll., Berne, UPU, 1981.

ID., *Acts of the Universal Postal Union: Revised at Hamburg in 1984 and annotated by the International Bureau*, 3 voll., Berne, UPU, 1985.

ID., *Annotated Code [Acts of the Universal Postal Union revised at Washington in 1989]*, 4 voll., Berne, UPU, 1991.

ID., *Constitution, General Regulations [Etc.] [As revised by the Universal Postal Union at Seoul in 1994 and annotated by the International Bureau]*, Berne, UPU, 1995.

ID., *Manual of the Universal Postal Convention [Universal Postal Convention as revised by the Universal Postal Union at Seoul in 1994 and annotated by the International Bureau]*, Berne, UPU, 1995.

ID., *Postal Parcels Manual [As revised by the Universal Postal Union at Seoul in 1994 and annotated by the International Bureau]*, Berne, UPU, 1995.

ID., *Constitution, General Regulations [Etc.] [As revised by the Universal Postal Union at Beijing in 1999 and annotated by the International Bureau]*, Berne, UPU, 2001.

ID., *Letter Post Manual [Universal Postal Convention as revised by the Universal Postal Union at Beijing in 1999 and annotated by the International Bureau]*, Berne, UPU, 2001.

ID., *Parcel Post Manual [Universal Postal Convention as revised by the Universal Postal Union at Beijing in 1999 and annotated by the International Bureau]*, Berne, UPU, 2001.

WALSH, Tim. "Globalization, Posts and the Universal Postal Union: A Functional Critique" in Michael CREW e Paul KLEINDORFER, eds., *Current Directions of Postal Reform*, Kluwer, Boston, 2000.