COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 23.03.2005
COM(2005) 102 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

relativa all'applicazione della direttiva postale (Direttiva 97/67/CE modificata dalla direttiva 2002/39/CE)

{SEC(2005) 388}

Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva postale

(Direttiva 97/67/CE modificata dalla direttiva 2002/39/CE)

1. L'IMPORTANZA DEI SERVIZI POSTALI E L'EVOLUZIONE DEL LORO RUOLO

Nel 2002 le entrate dei servizi postali sono state pari a circa 88 miliardi di euro, quasi lo 0,9% del PIL comunitario. In base alle stime oltre 5 milioni di posti di lavoro dipendono direttamente dal settore postale o sono strettamente connessi a tali servizi. La maggior parte dei posti di lavoro che ne dipendono direttamente - secondo un recente studio della Wik-Consult[1] pari a circa 1,85 milioni nel 2002 - fa tuttora parte dei fornitori di servizi universali.

I servizi postali forniscono un essenziale supporto infrastrutturale alle attività commerciali, amministrative, intellettuali e sociali dell'Unione europea. Numerosi fornitori di servizi universali svolgono inoltre un ruolo rilevante nella prestazione di servizi finanziari (banche postali).

I servizi postali stanno mutando rapidamente. Ciò è dovuto sia a pressioni interne, sia all'influsso di settori strettamente connessi, quali le comunicazioni, la pubblicità e i trasporti, che sono tutti aperti alla concorrenza e si trovano in fase di rapida evoluzione.

I servizi postali sono indispensabili per la comunicazione e il commercio e in quanto tali svolgono un ruolo significativo per la coesione economica e sociale dell'UE. Essendo parte del più ampio mercato della comunicazione e della distribuzione rivestono inoltre un'importanza strategica: molti settori chiave, quali commercio elettronico, editoria, vendita per corrispondenza, servizi bancari e pubblicitari dipendono dall'infrastruttura postale. La funzione essenziale svolta pone il settore postale al centro della strategia di Lisbona[2].

La recente relazione Kok[3] sottolinea che vi sono tuttora ampie possibilità di ulteriore integrazione del mercato e di maggiori vantaggi economici per consumatori e imprese nel mercato interno. Nella comunicazione della Commissione sulla revisione intermedia della strategia di Lisbona[4] si riconosce l'importanza centrale dei servizi postali in un mercato unico efficiente e dinamico, nonché la necessità di fornire a tutti i cittadini servizi d'interesse generale di elevata qualità a prezzi accessibili. I servizi postali sono un buon esempio di come si possano realizzare tali vantaggi economici. In stretta collaborazione con gli Stati membri la Commissione dovrà trovare strumenti efficaci e innovativi per eliminare gli ostacoli alla concorrenza nel settore postale al fine di promuovere l'innovazione e l'efficienza nell'interesse dei consumatori, pur mantenendo l'universalità del servizio.

Tale impegno è tanto più importante se si considera che l'immagine dei servizi postali tradizionali sta mutando. I fornitori dei servizi postali si sono trasformati in organizzazioni

---

1 *The Study of the Main Developments in the European Postal Sector* (Studio sui principali sviluppi nel settore postale europeo), Wik-Consult, luglio 2004.

2 Consiglio europeo di Lisbona, Conclusioni della Presidenza, marzo 2000.

3 Affrontare la sfida, relazione del gruppo ad alto livello presieduto da Wim Kok, novembre 2004.

4 COM (2005) 24 - Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona, pag. 17.

industriali moderne e complesse che sfruttano gli sviluppi tecnologici per poter offrire servizi innovativi, personalizzati e a valore aggiunto, a vantaggio sia dei clienti industriali sia dei consumatori finali.

Un esempio di tale evoluzione è dato dal ruolo chiave che gli operatori postali svolgono nel settore in rapida espansione degli acquisti a domicilio. Assieme ad altri mezzi di comunicazione la posta è diventata uno strumento indispensabile per trasferire informazioni e merci ai consumatori. L'immagine della posta come mezzo di comunicazione destinato al declino non è più valida in questo nuovo contesto in cui forze di mercato e incentivi normativi creano le premesse per accrescere il valore e le prospettive del servizio postale.

2. OGGETTO DELLA RELAZIONE

Il quadro comunitario relativo ai servizi postali dell'UE è definito dalla direttiva 97/67/CE, quale modificata dalla direttiva 2002/39/CE (nel seguito "direttiva postale")[5]. A norma dell'articolo 23 della direttiva 2002/39/CE la Commissione è tenuta a presentare "ogni due anni" una relazione sull'applicazione della direttiva postale al Parlamento europeo e al Consiglio. L'articolo dispone inoltre che la relazione contenga "adeguate informazioni" in merito agli sviluppi del mercato, in particolare per quanto riguarda gli aspetti tecnici, sociali e occupazionali nonché la qualità dei servizi.

La presente relazione costituisce il seguito della prima relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva postale 97/67/CE presentata alla fine del 2002[6]. La relazione presenta una sintesi delle principali conclusioni tratte dall'analisi effettuata nel documento di lavoro dei servizi della Commissione [SEC(2005) 388], che fornisce una valutazione approfondita del recepimento della direttiva postale negli Stati membri, dell'applicazione delle principali disposizioni nonché delle tendenze generali del mercato (compresi gli aspetti economici, tecnici, sociali, occupazionali e la qualità dei servizi). La presente relazione indica inoltre prospettive e raccomandazioni relative agli ulteriori sviluppi della politica.

Un'altra importante funzione della presente relazione consiste nel verificare il conseguimento degli obiettivi della direttiva, consentendo in tal modo una valutazione generale della direttiva stessa. La valutazione periodica delle attività e dei risultati attinenti al conseguimento degli obiettivi della politica costituisce un aspetto essenziale del nuovo meccanismo decisionale strategicamente centrato.

La relazione conferma che la riforma del settore postale nell'UE complessivamente è a buon punto. Sebbene non ancora completata, essa ha prodotto una serie di importanti miglioramenti, segnatamente in merito alla qualità dei servizi, all'efficienza delle imprese e alla separazione tra enti normativi e operativi. Il ruolo dei servizi postali rimane indispensabile per far fruire i benefici del mercato interno a cittadini, consumatori ed imprese.

---

5 Direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio; direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità.

6 Relazione sull'applicazione della direttiva postale (direttiva 97/67/CE), COM (2002) 632 def. del 25.11.2002.

La relazione viene presentata nel contesto di uno sviluppo continuo e dinamico del settore postale a livello normativo e di mercato nonché nel rispetto del calendario fissato dalla direttiva postale per la presentazione di una proposta della Commissione entro il 2006 "che confermi, se del caso, la data del 2009 per il pieno completamento del mercato postale interno o che determini un'altra eventuale fase".

3. L'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA POSTALE

Il recepimento delle norme comunitarie è ormai in gran parte completo, sebbene sussistano ancora problemi, segnatamente in alcuni dei nuovi Stati membri.

Il recepimento costituisce tuttavia solo la prima fase nel processo della piena applicazione del quadro comunitario. L'attuazione concreta di alcune delle prescrizioni normative più complesse della direttiva postale (controllo delle tariffe, trasparenza della contabilità, autorizzazioni e licenze) richiede ancora ulteriore impegno e attenzione da parte degli Stati membri e della Commissione.

Occorre in particolare che gli Stati membri, segnatamente le autorità di regolamentazione nazionali, si impegnino più attivamente nella verifica della separazione contabile e della ripartizione dei costi nonché nel controllo dei prezzi dei servizi universali esaminando gli aspetti principali della politica tariffaria, comprese tariffe speciali, spese terminali e sovvenzioni incrociate.

Nell'UE si sono inoltre verificati significativi sviluppi normativi che vanno oltre il recepimento e l'applicazione del quadro normativo comunitario, poiché alcune autorità di regolamentazione nazionali hanno assunto un ruolo di battistrada, introducendo nuovi approcci in settori fondamentali quali il controllo dei prezzi, i prezzi di accesso e le licenze. Il fatto che la direttiva si presenti come un quadro di armonizzazione ha quindi offerto agli Stati membri la possibilità di seguire percorsi distinti.

Nella relazione sull'applicazione del 2002 è stata espressa preoccupazione in merito all'assenza di una regolamentazione efficace in alcuni Stati membri e all'emergere di un'asimmetria normativa che potrebbe a sua volta causare distorsioni nei mercati degli Stati membri. Sebbene siano stati realizzati alcuni progressi verso una maggiore interdipendenza delle autorità di regolamentazione nazionali nonché verso una regolamentazione più efficace a livello nazionale e comunitario, permane un rischio significativo che la regolamentazione inadeguata di alcuni Stati membri possa impedire la realizzazione del mercato unico dei servizi postali.

Infine, l'evoluzione globale del settore potrebbe richiedere ora l'introduzione di definizioni più precise, affinché la legislazione rifletta meglio le realtà del settore.

4. ANDAMENTO DEL MERCATO

In termini generali il mercato dei servizi postali ha continuato ad evolversi verso un sistema di distribuzione a senso unico, allontanandosi dal modello più tradizionale della comunicazione bidirezionale. Se tale tendenza fosse confermata in futuro, potrebbe essere necessario riesaminare le modalità degli attuali obblighi del servizio universale per consentire una maggiore flessibilità, pur continuando a tutelare i diritti dei consumatori. Nel contempo tale tendenza evidenzia il potenziale di sviluppo di un mercato postale dinamico, in grado di

sfruttare le possibilità offerte da un mercato della comunicazione più ampio (acquisti a domicilio, commercio elettronico, posta ibrida e servizi a valore aggiunto) a vantaggio di tutti i consumatori.

Al di fuori dei servizi di nicchia la concorrenza deve ancora tuttavia svilupparsi nel segmento di mercato della corrispondenza. Si può ipotizzare che un'apertura del mercato inizialmente limitata, unita a capacità normativa o a una certezza del diritto talvolta ridotte, a vantaggi per gli operatori storici e ad asimmetrie normative, abbia scoraggiato l'ingresso nel mercato.

Tra le asimmetrie normative suscita particolare preoccupazione la diversità del trattamento fiscale cui sono sottoposti operatori storici e nuovi arrivati sul mercato relativamente all'IVA. In numerosi Stati membri[7] gran parte, se non la totalità, dei servizi prestati dal fornitore del servizio universale nazionale è esente da IVA, mentre ai servizi forniti dai concorrenti viene imposta l'aliquota normale di IVA. Ne deriva in pratica un ampliamento della gamma dei servizi di cui all'articolo 7 della direttiva postale, in cui la concorrenza non è di fatto possibile, grazie all'inclusione di tutti i servizi forniti a clienti che non possono dedurre l'IVA, come gli istituti finanziari e il settore pubblico. Nel 2003 la Commissione ha proposto di modificare la direttiva IVA[8] al fine di ristabilire la neutralità fiscale. In sede di Consiglio tuttavia non è ancora stato raggiunto un accordo in merito a tale proposta.

In base ad alcuni indizi l'assenza di concorrenza ha inoltre rallentato la modernizzazione del settore. Uno di questi indizi consiste nella differenza dei costi infrastrutturali tra Stati membri.

Analogamente l'asimmetria normativa e la prolungata protezione degli operatori storici hanno ostacolato lo sviluppo del mercato della corrispondenza. La situazione varia a seconda degli Stati membri: in alcuni i fornitori di servizi universali continuano a registrare margini di profitto elevati e sono in grado di sfruttare i principali sviluppi del mercato, mentre in altri tali fornitori affrontano condizioni molto più difficili. Si tratta di divergenze spiegate in larga misura dalle differenze che sussistono in merito agli interventi sui mercati, alle strutture di proprietà e di incentivi nonché ai livelli dei prezzi fissati per i servizi in un mercato caratterizzato da scarsa elasticità dei prezzi e da clienti tradizionalmente vincolati.

Nei mercati concorrenziali dei servizi di consegna dei pacchi e dei corrieri espressi i margini restano stretti, tuttavia il consolidamento è continuato: i fornitori di servizi universali più efficienti hanno acquisito una posizione dominante in questo segmento di mercato e si orientano sempre più verso i mercati ausiliari per controllare l'intera catena del valore. Questa evoluzione indica che il mantenimento di privilegi e di distorsioni nel mercato della corrispondenza può ostacolare i mercati ausiliari e conferma le preoccupazioni relative a potenziali infrazioni alla disciplina della concorrenza delle da parte dei fornitori dominanti.

Risulta quindi ancor più necessario riflettere sul modo per giungere a una normativa migliore e più efficace e per realizzare un mercato interno dei servizi postali, al fine di garantire servizi migliori per tutti i consumatori, compresi i clienti commerciali e i consumatori finali (una scelta più ampia, accesso, innovazione, qualità, opzioni di prezzo, ecc.).

---

7 Svezia, Finlandia e Slovenia costituiscono le sole eccezioni.

8 COM (2003) 234, modificata successivamente da COM (2004) 465.

5. L'IMPATTO DELLA DIRETTIVA POSTALE SUL MERCATO

L'attuazione della direttiva postale da parte degli Stati membri e la sua applicazione ha avuto significative ripercussioni a livello normativo e di mercato. La legislazione è stata il fattore principale del miglioramento della qualità dei servizi e ha raggiunto l'obiettivo globale di garantire un servizio universale favorendo nel contempo la graduale apertura del mercato. Fissando le tappe per il completamento del mercato interno dei servizi postali la legislazione ha contribuito all'attuazione di un processo di riforma dinamico, a una maggiore efficienza nonché allo sviluppo del mercato nell'interesse dei clienti.

Questo processo ha a sua volta favorito uno sviluppo della concorrenza, che ha conferito maggiore flessibilità alle operazioni dei servizi universali, rafforzando la loro capacità di soddisfare le esigenze dei clienti e ripercuotendosi quindi positivamente sul servizio universale. Anche fattori esterni hanno accelerato il ritmo delle riforme. Il progressivo passaggio all'elettronica sembra aver avuto un effetto incentivante sui servizi postali universali, in parte simile a quello prodotto dall'apertura del mercato.

In base a una recente indagine di Eurobarometro[9] per quanto attiene alla domanda la soddisfazione dei consumatori riguardo ai servizi postali risulta al primo posto rispetto ad altri servizi d'interesse generale. Complessivamente la maggior parte dei consumatori europei (74%) è soddisfatta dei servizi postali loro forniti. In alcuni Stati membri i consumatori finali esprimono tuttavia preoccupazioni e, a torto o a ragione, valutano piuttosto negativamente l'attuale evoluzione dei servizi postali.

La direttiva postale ha suscitato aspettative in merito a un'ulteriore apertura del mercato, che avrebbe un impatto positivo. Come emerge dall'analisi di cui sopra il servizio postale si trova in una fase cruciale del suo sviluppo. Occorrono ulteriori progressi per favorire un'effettiva concorrenza di mercato, tenendo conto delle preoccupazioni dei consumatori finali, ma altrettanto necessarie sono le innovazioni, al fine di garantire uno sviluppo costante del mercato del servizio postale nel contesto del più ampio mercato delle comunicazioni in rapida evoluzione.

6. PROSPETTIVE PER IL FUTURO

Agevolare le condizioni per un'ulteriore modernizzazione

Il mercato postale si evolve rapidamente e sfida gli enti normativi e operativi a cogliere le nuove opportunità. Le organizzazioni postali stanno acquistando sempre maggiore flessibilità nel fornire servizi su misura ai clienti. Alcuni operatori postali pubblici hanno tratto vantaggio dalla graduale apertura del mercato consentita dalla direttiva postale e si sono riorganizzati e modernizzati. È possibile che altri non si siano preparati in modo adeguato ad affrontare le nuove sfide. Gli operatori che non hanno colto le opportunità degli ultimi anni e non hanno attuato riforme oggi sono costretti dalla pressione del mercato ad impegnarsi in tal senso. Ulteriori provvedimenti normativi possono risultare necessari perché tutti i consumatori riescano a beneficiare del mercato interno postale.

---

[9] A livello di UE cfr. Eurobarometro (2002) per l'UE 15, Eurobarometro (2003) per gli Stati membri più recenti e lo studio qualitativo sui consumatori europei e i servizi d'interesse generale (EU 25) (Optem - 2003).

Rispettare il calendario fissato dalla direttiva

Per garantire che i consumatori possano continuare a trarre benefici dal mercato interno è indispensabile mantenere il ritmo della riforma normativa rispettando parallelamente il calendario fissato dalla direttiva per la realizzazione del mercato interno dei servizi postali. Dagli andamenti osservati sinora non risulta alcuna necessità di modificare le scadenze stabilite dalla direttiva postale.

Seguire attentamente gli sviluppi normativi

Occorre che gli Stati membri e la Commissione seguano con maggiore attenzione l'evoluzione normativa al fine di sostenere l'adozione di modelli normativi adeguati. Su questioni essenziali, quali l'apertura del mercato e il servizio universale, (qualità dei servizi, prezzi, accessibilità per le diverse categorie di interessati) la Commissione seguirà attentamente gli sviluppi e se necessario prenderà gli opportuni provvedimenti per garantire che gli Stati membri rispettino le disposizioni della direttiva postale.

Intensificare la cooperazione su questioni normative

Per risolvere le questioni tecniche più complesse (quali licenze, accesso, contabilità a norma di legge, dati di mercato) la Commissione intende aiutare le autorità di regolamentazione nazionali operando su due livelli:

- cooperazione bilaterale tra i servizi della Commissione e l'autorità di regolamentazione nazionale, in particolare nei nuovi Stati membri,

- cooperazione tecnica a livello europeo nell'ambito del comitato della direttiva postale al fine elaborare con gli enti normativi nazionali appropriati parametri di riferimento.

Favorire un dibattito approfondito sulla futura politica postale

Alla luce del rapido sviluppo del mercato della comunicazione globale nonché della scadenza del 2006 è opportuno estendere quanto prima il dibattito sulle future politiche postali a un'ampia cerchia di partecipanti, comprese tutte le parti interessate (operatori pubblici e privati, clienti, associazioni di consumatori, parti sociali, autorità di regolamentazione nazionali, ministeri, esperti, accademici e rappresentanti dell'industria) a livello nazionale e di UE.

Oltre a studiare l'opportunità di mantenere o di eliminare il settore riservato, il dibattito dovrà affrontare altre questioni centrali, come il modo migliore per promuovere il settore postale e per garantire il finanziamento del servizio universale nonché il tipo di servizio postale necessario in futuro. Occorrerà inoltre valutare, anche dal punto di vista dei consumatori finali, la situazione degli Stati membri in cui sono stati aboliti i servizi riservati.

In questo contesto la Commissione sta avviando due studi sullo sviluppo della concorrenza e sull'evoluzione del modello normativo per i servizi postali europei. Le parti interessate sono invitate a partecipare a due seminari per discutere sullo stato di avanzamento dei due studi e a comunicare alla Commissione le proprie osservazioni sulle conclusioni dei consulenti. Verso la fine del 2005 la Commissione avvierà uno studio in merito all'impatto del completamento del mercato postale interno sul servizio universale. Le parti interessate saranno consultate secondo le modalità precedentemente illustrate. Una discussione approfondita aprirà la strada all'elaborazione della futura politica del settore postale.