COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.10.2006
COM(2006) 596 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Studio prospettivo sull'incidenza sul servizio universale del pieno completamento del mercato interno dei servizi postali nel 2009

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Studio prospettivo sull'incidenza sul servizio universale del pieno completamento del mercato interno dei servizi postali nel 2009

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. ANTEFATTI E OBIETTIVO DELLA PRESENTE RELAZIONE

Dal suo avvio oltre 15 anni fa, l'obiettivo principale della politica postale comunitaria è sempre stato garantire un servizio universale sostenibile di qualità per tutti i clienti e i cittadini UE in tutta la Comunità. Il calendario della riforma postale comunitaria stabilito dal legislatore comunitario prevedeva un'introduzione prudente e graduale della concorrenza nel mercato dei servizi postali al fine di migliorare l'efficienza, la qualità e la gamma dei servizi postali - con l'obiettivo finale di una piena apertura del mercato. Negli ultimi 15 anni i monopoli rimanenti sono stati gradualmente ridotti e gli attori nel settore postale hanno avuto il tempo per adeguare la propria organizzazione alla nuova situazione. La direttiva postale fissa il 2006 come l'anno in cui la Commissione deve confermare se il calendario previsto può essere mantenuto e se può essere avviata l'ultima fase in vista della piena apertura del mercato nel 2009, come previsto dalla direttiva. In questo momento delicato la direttiva invita esplicitamente[1] la Commissione a presentare uno "studio prospettivo" per valutare se il completamento del mercato interno sia possibile, mantenendo al tempo stesso il servizio universale.

L'analisi che figura nel presente studio, che si basa su un'impostazione prospettiva, valuta gli effetti sul servizio universale nell'ipotesi di una piena apertura del mercato nel 2009. Non si può rispondere a tale questione senza affrontare la questione connessa di come finanziare il servizio universale in assenza di monopolio (o di "settore riservato"). Nel presente studio la Commissione ha optato deliberatamente per un approccio molto cauto, centrato sulla sostenibilità a lungo termine della fornitura del servizio universale a vantaggio dei cittadini e delle imprese dell'UE.

La presente relazione, che costituisce lo studio prospettivo della Commissione, si basa sulle risultanze dello studio settoriale di PriceWaterhouseCoopers (PWC) sull'incidenza della piena apertura del mercato sul servizio universale[2], nonché su una serie di altri elementi, fra cui in particolare le risultanze di studi settoriali precedenti[3], relazioni di esperti, ampie consultazioni degli interessati, ricerche ed esperienze acquisite in materia di concorrenza nei mercati postali e in altri settori.

---

1 Articolo 7, paragrafo 3 della direttiva 97/67/CE, modificata dalla direttiva 2002/39/CE.

2 "The impact on universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009" (L'incidenza sul servizio universale del pieno completamento del mercato interno dei servizi postali nel 2009), PriceWaterhouseCoopers, 2006 (di seguito PwC 2006).

3 Dall'inizio della riforma postale dell'UE la Commissione ha commissionato 20 studi: cfr.: http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm

La relazione ribadisce gli obiettivi della riforma postale UE e presenta la situazione attuale del servizio postale universale nell'Unione, nonché le future tendenze del mercato; valuta l'impatto potenziale che un mercato interno dei servizi postali aperto alla concorrenza avrà sul servizio universale e le occasioni che esso fornirà, nonché gli obiettivi comunitari connessi in questo settore (occupazione e aspetti sociali); infine, la relazione tratta l'ipotesi di misure di accompagnamento volte a contenere eventuali rischi, come, ad esempio, meccanismi alternativi di finanziamento del servizio universale.

2. GLI OBIETTIVI DELLA RIFORMA POSTALE COMUNITARIA

La riforma postale comunitaria è stata concepita come correttivo di una situazione statica, caratterizzata da una qualità variabile e da una scelta limitata di servizi postali offerti dagli operatori storici detentori di monopoli in ciascuno Stato membro.

In risposta ai cambiamenti che si registreranno a brevissimo termine nel mercato postale tradizionale e all'esigenza di sviluppare un mercato interno dei servizi postali europei, il legislatore comunitario ha deciso di introdurre una maggiore concorrenza nel mercato al fine di fornire gli incentivi necessari per migliorare l'efficienza e la qualità[4]. È stato elaborato un quadro regolamentare per sorvegliare le evoluzioni del mercato e controllare la fornitura del servizio universale.

La definizione comunitaria di servizio postale universale si basa su due elementi: una serie di servizi e le condizioni a cui sono forniti. Il servizio universale è definito all'articolo 3 della direttiva postale[5]. Può essere sintetizzato come accesso a una serie di servizi (lettere, pacchi, invii assicurati e raccomandati, altri invii postali) a tariffe ragionevoli e nel rispetto dei requisiti di accessibilità e qualità (raccolta e recapito 5 giorni alla settimana, tempo di transito limitato), nonché delle "esigenze essenziali" (es. riservatezza della corrispondenza).

In linea con il principio della sussidiarietà, la definizione ampia di servizio universale contenuta nella direttiva postale viene applicata in modo diverso nell'Unione, in considerazione delle esigenze nazionali e sociali. In circostante eccezionali sono ammesse deroghe (es. riduzione della frequenza di recapito in zone molto isolate).

Il finanziamento del servizio universale si basa ancora oggi nella maggioranza degli Stati membri su un settore riservato o su un monopolio (accompagnato da economie di scala e di gamma), di cui godono gli operatori storici. Il settore riservato, che offre un meccanismo pratico per finanziare la fornitura del servizio universale, resta però la barriera più rilevante al completamento del mercato interno dei servizi postali. Come indicato nel Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali del 1992, sono necessari opportuni incentivi per indurre gli operatori ad adeguare i servizi, innovare e fornire un servizio universale efficiente a tutti i cittadini UE. Per questo motivo la logica dell'apertura controllata del mercato, ferma restando la salvaguardia del servizio universale, è stata confermata dalla Commissione nel

---

4 Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali, COM(91)476 def.

5 Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, modificata dalla direttiva 2002/39/CE.

1992, dal Consiglio nel 1994, dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel 1997 e nel 2002, e da successive relazioni della Commissione sull'applicazione della direttiva postale[6].

3. FORNITURA DEL SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE: SITUAZIONE ATTUALE

Da analisi recenti emerge che lo sviluppo dei servizi postali universali in Europa è stato soddisfacente: il servizio universale è di qualità, i prezzi sono ragionevoli, l'accesso ai servizi è facile e numerosi operatori registrano profitti consistenti[7]. Gli effetti positivi della riforma postale fino a questo momento sono stati sottolineati anche nelle relazioni della Commissione sull'applicazione della direttiva postale[8] nonché nella recente risoluzione del Parlamento europeo[9].

Il quadro attuale mostra anche un servizio postale radicalmente diverso rispetto a quello tradizionale: attualmente gli operatori postali sono operatori industriali moderni e complessi in concorrenza con altri mezzi di comunicazione in un ambiente dinamico. Oltre l'87,5% della posta proviene dalle imprese. Recenti evoluzioni tecnologiche inoltre incidono sulle modalità di fornitura del servizio postale e anche sulle sue attività di base. In tale contesto gli agenti economici, in particolare le piccole e medie imprese, che svolgono un ruolo attivo nelle varie fasi della catena del valore postale, rappresentano una fonte importante di occasioni per la futura crescita del settore postale[10].

Alcuni Stati membri si sono già aperti, completamente o in parte, alla concorrenza postale, in anticipo rispetto a quanto previsto dall'UE, o hanno progetti concreti per farlo, cosicché circa il 60% degli invii postali dovrebbe essere completamente aperto alla concorrenza entro il 2008. In tali paesi, nonostante l'assenza di un settore riservato, le esigenze del servizio universale sono state mantenute e continuano ad essere soddisfatte. La situazione in Svezia, in Finlandia e nel Regno Unito mostra che l'efficienza e l'affidabilità dei servizi postali sono migliorate e soddisfano le esigenze dei cittadini e delle imprese[11]. La percezione che i consumatori hanno dell'accesso ai servizi postali varia molto a seconda del mercato nazionale[12].

L'analisi dettagliata delle esigenze in materia di fornitura del servizio universale (prezzi ragionevoli, qualità specificata, capillarità della rete di uffici postali) e i cambiamenti nell'ambiente di lavoro mostrano che operatori e clienti sentono gli effetti delle modifiche registrate nel settore, indipendentemente dall'apertura del mercato. Fattori chiave come la domanda, i progressi tecnologici, le modifiche organizzative e i sistemi regolamentari

---

6 COM(91) 476 def.; GU C 48 del 16.2.1994; direttiva 97/67/CE e direttiva 2002/39/CE; COM(2002) 632 def.; COM(2005) 102 def.; COM(2006) 595

7 "Main developments in the postal sector (2004-2006)" [Principali sviluppi nel settore postale (2004-2006)], WIK-Consult 2006 (di seguito Wik 2006)

8 COM(2002) 632, COM(2005) 102, COM(2006) 595

9 Risoluzione del Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva postale (direttiva 97/67/CE, modificata dalla direttiva 2002/39/EC) (2005/2086(INI)), febbraio 2006

10 "The European Mail Manifesto: Growth, Partnership and Innovation in a changing industry" [Il manifesto postale europeo: crescita, partenariato e innovazione in un'industria in evoluzione] Postal Users' Group, 2006

11 "A broad economic analysis of the effects of liberalising the postal market" [Ampia analisi economica degli effetti della liberalizzazione del mercato postale], Swedish Institute for growth policy studies 2005

12 *Fonte*: Indagine Eurobarometro 2002 (solo UE15), 2003 (solo NSM), 2004, 2006 e Focus Groups 2006

incidono sulle modalità di fornitura del servizio universale[13]. Si è sviluppata una nuova dinamica, caratterizzata da maggiore professionalità nella fornitura di tale servizio, servizi migliori e valore aggiunto per i clienti.

4. INCIDENZE POTENZIALI SUL SERVIZIO UNIVERSALE DERIVANTI DA UNA SITUAZIONE DI COMPLETA APERTURA DEL MERCATO

4.1. Incidenza sulla fornitura del servizio universale

Accesso ai servizi postali

Le trasformazioni nella tradizionale forma di accesso ai servizi postali universali, che riflettono in particolare in che modo i consumatori accedono ora ai servizi postali, sono ormai evidenti e non si prevedono altri cambiamenti di rilievo dopo la piena apertura del mercato. Per quanto riguarda i vantaggi, si prevedono servizi più armonizzati e di qualità migliore, quanto agli svantaggi, invece, si rischiano effetti negativi sull'accesso in zone isolate, con l'ipotesi di dover introdurre misure compensative se le alternative proposte dai fornitori del servizio universale e dagli altri operatori del mercato risulteranno insufficienti . In un ambiente con più operatori, in particolare durante il periodo di transizione, sarà necessario garantire ai consumatori e alle piccole e medie imprese l'accesso ai servizi.

Qualità del servizio

La capillarità del recapito e la qualità dei servizi sono i vantaggi commerciali più importanti dei fornitori storici del servizio universale. In una situazione di piena concorrenza, sarebbe assurdo che essi riducessero i propri standard. Per segmenti di mercato meno interessanti, in assenza di pressioni concorrenziali, può essere necessario proseguire il controllo e il monitoraggio regolamentare al fine di garantire la qualità[14].

Ragionevolezza dei prezzi

In generale, l'impatto previsto della piena apertura del mercato per quanto concerne il servizio universale è una maggiore coincidenza fra i servizi e le esigenze effettive, nonché la disponibilità dei consumatori e delle piccole imprese a pagare per tali servizi. Per i clienti più piccoli e soprattutto per quei consumatori che destinano solo una parte molto ridotta del loro bilancio globale ai servizi postali, la stabilità dei prezzi resta importante e per controllare le evoluzioni si potranno introdurre salvaguardie regolamentari sotto forma di meccanismi di controllo dei prezzi.

4.2. Incidenza sul finanziamento del servizio universale

Le forze di mercato forniranno un contributo sempre più rilevante a una fornitura più efficiente del servizio universale e limiteranno il costo della parte residua priva di qualsiasi interesse economico. Tuttavia, il futuro del servizio universale non può essere lasciato completamente nelle mani delle forze di mercato. Si dovrà concedere un certo livello di

---

13 "Technology and innovation in the postal sector" [Tecnologia e innovazione nel settore postale] A D Little 2004; "European landscape in 2015" [Panorama europeo nel 2015] Boston Consulting Group, 2006 (di seguito BCG 2006)

14 "The evolution of the regulatory model for European postal services" [L'evoluzione del modello regolamentare per i servizi postali europei] Wik-Consult 2005 (di seguito Wik 2005)

libertà commerciale ai fornitori del servizio universale (in particolare mitigando il vincolo dell'uniformità dei prezzi per la posta cumulativa) e, se giustificato e proporzionato, possono essere necessari finanziamenti ad-hoc. Oltre a ciò, e in particolare nei mercati con quantitativi pro capite ridotti, si possono prevedere anche misure regolamentari.

4.3. Incidenza sugli aspetti occupazionali

La ristrutturazione degli operatori storici è una tendenza in corso e l'apertura del mercato ne rappresenta solo uno dei fattori. Globalmente, si può guadagnare di più sostenendo un mercato aperto più dinamico, di cui possa approfittare l'industria nel suo complesso, che mantenendo lo statuts quo[15]. Si prevede che la completa apertura del mercato amplierà globalmente i mercati postali e faciliterà l'integrazione e la competitività rispetto ad altri metodi di comunicazione e di trasporto e contribuirà a mantenere un'occupazione sostenibile nell'ambito dei fornitori del servizio universale, oltre a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro presso altri operatori, anche nuovi.

4.4. Incidenza sulla coesione territoriale e sociale

Dato che i fornitori del servizio universale adempiono una funzione sociale, potrebbero chiedere una compensazione finanziaria adeguata. Risposte adeguate dovrebbero e possono essere trovate a livello nazionale, il più adatto a valutare tali esigenze e a trovare soluzioni appropriate in termini di finanziamento (cfr. gli esempi di Francia e Norvegia) [16].

4.5. Rilevanza delle differenze negli Stati membri

Un aspetto importante da considerare in tale valutazione è il diverso impatto dell'apertura del mercato nei vari Stati membri, in cui si registrano situazioni diverse del mercato postale nazionale e diversi livelli di preparazione dei fornitori storici del servizio universale. Si sostiene che, in considerazione di tali differenze, in alcuni Stati membri l'apertura del mercato può essere dannosa per la fornitura del servizio universale. Lo studio condotto da PWC ha passato al vaglio tutte le differenze nell'Unione europea nell'ipotesi di una piena apertura del mercato, giungendo alla conclusione che tale apertura nel 2009 non comprometterà il servizio universale in nessuno Stato membro e che essa non dovrebbe pertanto essere rimandata. Ciò conferma la valutazione della Commissione e altri studi, in particolare lo studio Ecorys che fornisce informazioni supplementari sulle prospettive di sviluppo della concorrenza per ciascun mercato; due studi successivi di Wik-Consult sullo sviluppo del mercato postale europeo; e lo studio di Nera sugli aspetti economici dei servizi postali (per quanto, sul piano formale, tali studi non siano strutturati per paese, le conclusioni tratte vanno nello stesso senso) [17].

In casi specifici possono essere necessarie determinate misure a livello di Stato membro per far fronte a un livello di preparazione insufficiente dell'operatore storico, che, in questo modo, dovrebbe avere la possibilità di ristrutturarsi senza compromettere il servizio universale. La conferma della data ultima per la piena apertura del mercato rappresenterà un incentivo per concludere i preparativi in tempo utile. Si possono prevedere salvaguardie supplementari per

---

15 BCG 2006 pag. 19

16 PwC 2006 pag. 169

17 "Economics of postal services" [Economia dei servizi postali], Nera 2004; "Development of competition in the postal sector" [Sviluppo della concorrenza nel settore postale] Ecorys 2005 (di seguito Ecorys 2005); "Main developments in the European postal sector" [Principali sviluppi nel settore postale europeo] Wik-Consult 2004 (di seguito Wik 2004); Wik 2006, PwC 2006

contenere eventuali problemi specifici incontrati da alcuni fornitori del servizio universale – senza dovere rimandare oltre il 2009 la piena apertura del mercato.

4.6. Rischi di un ritardo della riforma

Senza la prospettiva di un'effettiva apertura del mercato la fornitura a lungo termine del servizio universale potrebbe essere a rischio[18]. Per far fronte alle nuove sfide del mercato e continuare a fornire il servizio universale sono necessari ulteriori investimenti perché i governi nazionali, in un momento di restrizioni di bilancio, sono meno disposti a investire nelle infrastrutture postali[19]. Nella valutazione dell'opportunità di investire nel settore, gli agenti economici hanno bisogno di certezza regolamentare e di una conferma del fatto che l'apertura del mercato sbloccherà il potenziale del mercato postale.

La prosecuzione di una protezione monopolistica, inoltre, non stimolerebbe gli operatori storici a garantire qualità ed efficienza a vantaggio di tutti gli utenti. Il timore di incessanti aumenti dei prezzi indurrà gli utenti a passare a mezzi di comunicazione alternativi, con effetti negativi sui progetti di investimento e sulle attività di ricerca per stimolare l'innovazione ei servizi a valore aggiunto. A lungo termine, inoltre, i posti di lavoro nel settore postale potrebbero essere a rischio, come pure quelli in settori limitrofi che dipendono dalla dinamica del mercato postale. In breve, rimandando il processo si invierebbe al mercato un segnale negativo.

In assenza di una maggiore apertura del mercato sarebbero necessari nuovi interventi regolamentari per stimolare e indirizzare la concorrenza, senza necessariamente garantire maggiore efficienza e attenzione per i clienti, e andando contro il principio di una regolamentazione migliore e più mirata, applicato sempre più di frequente in tutta l'Unione[20].

5. MISURE COMPLEMENTARI E DI ACCOMPAGNAMENTO PER SALVAGUARDARE IL SERVIZIO UNIVERSALE IN UN MERCATO COMPLETAMENTE APERTO

5.1. I vari livelli di intervento: forze di mercato, regolamentazione UE / Stati membri

Le forze di mercato e la regolamentazione UE o nazionale apriranno una serie di possibilità che faciliteranno l'apertura del mercato pur salvaguardando il servizio universale. La fase iniziale consiste nell'impegno dei fornitori del servizio universale di adeguarsi alla nuova situazione e consentire al servizio universale di trarre vantaggi dalle efficienze dinamiche (grazie a una riorganizzazione, a una maggiore attenzione ai clienti o all'adeguamento degli effettivi). La seconda fase consiste nel fornire ai clienti garanzie supplementari per il servizio universale mediante il quadro regolamentare a livello UE e/o di Stato membro. Infine, se necessario e giustificato, si dovrebbe prevedere la possibilità di un finanziamento del servizio universale.

Nell'ordine in cui sono enunciate, le varie misure offrono agli organi decisionali un'ampia gamma di opzioni fra cui scegliere per rispondere al meglio alle specificità nazionali.

---

18 "Giving customers choice: a fully open postal services market" [Dare la scelta agli utenti: un mercato dei servizi postale pienamente aperto] Postcomm 2005

19 Wik 2006 pag. 159

20 "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea", SEC(2005) 175

Numerose ricerche e studi di singoli casi confermano che, con un adeguato impegno di tutti gli agenti, è possibile attuare tali misure[21].

5.2. Risposte del mercato: efficienze dinamiche

Crescita dei quantitativi:

In considerazione dell'importanza delle economie di scala per la fornitura del servizio universale, i quantitativi di posta sono un elemento chiave per contenere l'impatto potenziale dell'apertura del mercato. Si prevede una forte crescita dei mercati con quantitativi pro capite ridotti[22], proprio quelli che saranno probabilmente più colpiti dall'apertura del mercato[23]. Infine un ampliamento del partenariato con l'industria della pubblicità per corrispondenza può migliorare considerevolmente le possibilità di un ulteriore sviluppo dei quantitativi. Incoraggiando l'utilizzo della posta, in particolare della pubblicità diretta per corrispondenza, come mezzo di comunicazione, questi fattori contribuiranno direttamente e indirettamente alla fornitura del servizio universale.

Diversificazione delle entrate:

Il mercato offre agli operatori postali considerevoli occasioni, purché possano beneficiare di una certa libertà commerciale, della possibilità di diversificare le entrare e di realizzare economie di gamma. Grazie alle sovvenzioni incrociate interne, i fornitori del servizio universale possono garantire indirettamente la loro capacità di fornire, se necessario, un servizio postale universale. Gli operatori postali hanno un ampio margine di manovra per aggiungere attività alla catena del valore e creare un portafoglio di servizi più ampio. Molti operatori, di dimensioni e livelli di ambizioni diversi, si sono già impegnati con successo in attività di banca postale, nello sviluppo di attività al dettaglio, nei settori della logistica e degli espressi, in attività a livello regionale o internazionale, nonché nello sviluppo del partenariato con il settore della logistica[24].

Ristrutturazione dei fornitori del servizio universale

La riorganizzazione delle attività degli operatori storici è un elemento chiave dell'adeguamento alla piena apertura del mercato, che dovrebbe consentire loro di far fronte alla concorrenza mantenendo lo stesso livello di servizio universale, e, in sostanza, di fornire a tutti gli utenti servizi più efficienti. Una serie di indicatori mostra che c'è ampio margine per ridurre i costi e procedere a ristrutturazioni secondo tempi e modalità diversi[25].

Infine, poiché un gran numero di lavoratori si avvicina all'età pensionabile, dovrebbe essere possibile adeguare gradualmente il livello occupazionale, qualora ciò risulti necessario per rispondere alla nuova situazione di mercato.

---

21 Wik 2004; Ecorys 2005; Wik 2006; BCG 2006; PwC 2006
22 Wik 2006 p. 202
23 PwC 2006 pag. 119
24 Wik 2004; BCG 2006; PwC 2006
25 PwC 2006 pag. 177; BCG 2006 p. 52

5.3. Salvaguardie regolamentari

Non esiste una sola soluzione per preparare l'apertura del mercato. Una combinazione di misure proattive diverse a livello di mercato e il serio impegno ad attuare la riforma consentirà ai fornitori del servizio universale di far fronte dall'apertura del mercato e trarne vantaggi. Oltre a ciò, alcune misure regolamentari potranno essere opportune come salvaguardie complementari per il servizio universale.

Misure per garantire il servizio universale

La direttiva postale (es. articoli 4 e 22) fornisce senza ambiguità agli Stati membri un quadro per mantenere la fornitura del servizio universale, con disposizioni esplicite di tutela dei consumatori. Le autorità nazionali di regolamentazione istituite nel quadro della direttiva postale sono nella posizione migliore per monitorare la fornitura del servizio in esame e adottare le misure appropriate in caso di pericolo. Esse hanno la possibilità di determinare quale sia il meccanismo più efficiente e appropriato per garantire la disponibilità del servizio universale, rispettando i principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione, proporzionalità e minima distorsione del mercato.

Accesso all'infrastruttura del fornitore del servizio universale

Seppure l'accesso all'infrastruttura del fornitore del servizio universale in un ambiente con più operatori può essere opportunamente salvaguardato mediante accordi fra gli operatori stessi, come dimostra il caso svedese, le autorità nazionali di regolamentazione possono tuttavia svolgere una funzione di monitoraggio a tale proposito.

Sistemi di accesso a valle adeguati (vale a dire concedere ai concorrenti l'accesso alla rete di recapito dell'operatore storico) possono contribuire a finanziare la distribuzione nelle zone rurali o a costo elevato[26]. Il livello più adeguato per affrontare tale questione è quello nazionale, in modo da garantire la flessibilità del sistema e tenere conto delle specificità nazionali.

Flessibilità commerciale per la posta commerciale

La soppressione di vincoli di uniformità tariffaria per la posta commerciale e la concessione ai fornitori del servizio universale di una certa flessibilità nella fissazione dei prezzi sarà di grande aiuto in vista dell'adeguamento all'apertura del mercato[27].

Ruolo congiunto delle autorità di regolamentazione e delle autorità della concorrenza

Esiste il rischio che la concorrenza non si sviluppi come previsto e che non si concretizzino i vantaggi, messi in rilievo nelle sezioni precedenti, che essa dovrebbe portare. Poiché nella fase iniziale di apertura del mercato la concorrenza è fragile, sarà necessario un monitoraggio adeguato da parte delle autorità di regolamentazione e di quelle della concorrenza[28].

Utilizzo delle licenze in circostanze eccezionali

---

26 PwC 2006 pag. 129; Wik 2005 p. 94

27 Wik 2005 pag. 138; PwC 2006 pag. 115

28 "The impact of competitive entry into the Swedish postal market" [L'impatto dell'ingresso della concorrenza nel mercato postale svedese] Cohen R et al 2006; Wik 2005; Ecorys 2005; Wik 2006 allegato A2

Se in casi opportuni e in misura proporzionata, dovrebbe essere ancora possibile ricorrere a sistemi di licenze per imporre ai nuovi operatori postali requisiti specifici in materia di qualità, disponibilità e prestazioni del servizio in questione al fine di salvaguardare il servizio universale.

Meccanismi di contenimento dei prezzi

L'autorità nazionale di regolamentazione ha la possibilità (sulla base di adeguati meccanismi di contenimento dei prezzi) di controllare la consistenza e il ritmo di eventuali aumenti dei prezzi e mantenere questi ultimi a un livello ragionevole e giustificato.

5.4. Salvaguardie relative al finanziamento del servizio universale

Anche dopo l'introduzione da parte degli Stati membri delle misure necessarie per facilitare l'adeguamento dell'ambiente regolamentare e di mercato a una situazione di maggiore concorrenza[29], non si può escludere che in alcuni Stati membri sia ancora necessario finanziare costi netti residui giustificati derivanti dalla fornitura del servizio universale. In tale ottica è prevista una serie di opzioni alternative al settore riservato volte a fornire compensazioni (aiuti di Stato, diritti settoriali o fondo di compensazione) o a garantire il servizio con altre forme (appalto pubblico, imposizione di obblighi di servizio universale ad altri operatori). Questi meccanismi, eventualmente anche complementari, possono essere attuati a livello nazionale purché siano necessari e adeguatamente giustificati. Il criterio di proporzionalità che ciò implica inciterebbe a una maggiore disciplina, più di quanto faccia il settore riservato.

6. CONCLUSIONI

Il servizio universale può essere garantito con una piena apertura del mercato nel 2009

In sostanza, l'approccio scelto dai legislatori comunitari 15 anni fa, vale a dire il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali abbinato a un servizio postale universale di alta qualità, appare sostenibile e può essere realizzato entro il 2009 in tutti gli Stati membri. Al contrario, ritardare il processo sarebbe molto rischioso, in quanto il mercato è in rapida evoluzione e sono necessarie ulteriori riforme. Nell'interesse del servizio postale universale, dei clienti (compresi i consumatori) e dell'occupazione sarebbe opportuno che tale evoluzione fosse accompagnata da un controllo regolamentare adeguato, che consenta agli operatori di interagire meglio in un mercato competitivo.

Per quanto riguarda il quadro regolamentare postale europeo, il fatto di non prendere atto degli sviluppi di un mercato in evoluzione, non fornendo alle forze di mercato i corretti incentivi, potrebbe compromettere la sostenibilità a lungo termine del servizio universale.

Misure di salvaguardia e meccanismi alternativi di finanziamento disponibili

Esiste già una serie di misure ausiliarie che, se necessario, potrebbero essere applicate per sostenere adeguatamente il servizio universale in funzione dell'evoluzione del mercato e garantire così che le esigenze dei cittadini UE siano soddisfatte da un servizio postale

---

[29] Cfr. in particolare la proposta della Commissione sull'imposta sul valore aggiunto nel settore postale (COM (2003) 234 modificato dal COM (2004) 468), ancora all'esame del Consiglio.

efficiente e affidabile. Tali misure potranno essere applicate anche a mercati specifici in cui il livello di preparazione del fornitore del servizio universale sia ancora insufficiente.

Sono stati individuati meccanismi di finanziamento alternativi al fine di compensare, se necessario e proporzionato, la fornitura del servizio universale. Nell'ambito del quadro postale comunitario, la sussidiarietà consentirà di applicare la combinazione delle varie misure più adeguata per salvaguardare il servizio universale.

Le prossime tappe

La piena apertura del mercato è solo l'inizio di un processo il cui obiettivo è un mercato concorrenziale efficace, capace di garantire la sostenibilità a lungo termine del servizio postale universale. È previsto un periodo di transizione durante il quale le forze di mercato potranno adeguarsi alla nuova situazione. Quando il mercato dei servizi postali si sarà stabilizzato, le misure regolamentari di sostegno potranno diventare superflue e/o potranno risultarne necessarie di nuove. Durante tale fase di transizione gli operatori dovranno adeguarsi e le autorità di regolamentazione dovranno sorvegliare attentamente gli sviluppi della situazione affinché cittadini e le imprese UE possano trarre i massimi vantaggi da un servizio universale di alto livello e da una maggiore attenzione di tutti gli operatori postali per le esigenze dei clienti.