COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.11.2002
COM(2002) 632 definitivo

# RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## sull'applicazione della direttiva postale (Direttiva 97/67/CE)

## SOMMARIO

La presente relazione viene presentata ai sensi della direttiva 97/67/CE ("Direttiva postale") che prevede che *"La Commissione presenti al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della direttiva, che includa adeguate informazioni relative allo sviluppo del settore, in particolare per quanto riguarda gli aspetti economici, sociali, occupazionali e tecnologici, e la qualità dei servizi"*. In questo contesto, la Commissione ha intrapreso un esame del recepimento della direttiva postale negli Stati membri, e ha lanciato una serie di studi per chiarire più a fondo i diversi aspetti della trasposizione e applicazione della direttiva postale[1]. Questi studi sono stati largamente utilizzati per la preparazione della presente relazione, e sono disponibili sul sito Internet della Commissione[2].

Si noti che la recente direttiva 2002/39/CE[3], che modifica la direttiva 97/67/CE, prevede che la Commissione presenti regolarmente una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva postale. Tuttavia, dato che la direttiva 2002/39/CE non è ancora entrata in vigore negli Stati membri, la presente relazione non considera l'applicazione della direttiva postale alla luce delle modifiche apportate dalla direttiva 2002/39/CE, ma si limita esclusivamente al contenuto della direttiva 97/67/CE.

### *Importanza dei servizi postali*

Il mercato dei servizi postali è di dimensioni significative. Nel 2000, le entrate postali nell'UE sono state di circa €85 miliardi, ossia l'1% del PIL. L'occupazione diretta nel settore postale è considerevole, con oltre 1,6 milioni di posti di lavoro, ed almeno un altro milione collegato indirettamente al settore postale.[4] L'occupazione diretta è ancora costituita in gran parte dal personale dei fornitori del servizio universale (FSU) - circa 1,2 milioni - mentre quasi 500 000 persone lavorano nell'industria dei corrieri e dei servizi espresso. Complessivamente, la Pls Ramboll ritiene che più di 5 milioni di posti di lavoro siano direttamente dipendenti, strettamente collegati, o altrimenti indotti dal settore postale.

I servizi postali rivestono altresì importanza strategica nell'ambito del più ampio mercato delle comunicazioni e della distribuzione. Molti settori fondamentali come quello del commercio elettronico, stampa, vendite per corrispondenza, assicurazioni, banche e pubblicità dipendono

---

1 Questi studi comprendono in particolare gli studi CTcon su "le condizioni che governano l'accesso ai servizi e alle reti postali universali" e "i sistemi di contabilizzazione dei costi dei fornitori del servizio postale universale", e quello effettuato da Omega Partners in materia di "impatto di taluni aspetti dell'applicazione della direttiva 97/67/CE sul settore postale". La Commissione, inoltre, ha lanciato uno studio sulle tendenze occupazionali nel settore postale, i cui risultati preliminari sono stati presentati di recente dai consulenti Pls-Rambøll.

2 http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/postal/index.htm

3 Direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità – GU L 176, 05.07.2002 pag. 21.

4 Secondo i risultati della Pls Rambøll.

direttamente dall'infrastruttura postale, mentre il servizio postale universale costituisce un elemento essenziale della coesione sociale.

### *I precedenti della direttiva postale*

Prima dell'approvazione della direttiva postale, i servizi postali degli Stati membri presentavano ampie variazioni. Tuttavia, tali servizi, essenzialmente, potevano essere caratterizzati come servizi forniti da monopoli del settore pubblico operanti in passivo e talvolta scarsamente efficienti, prestando così servizi di qualità ed efficienza estremamente variabili. Tale variabilità creava distorsioni in altri settori e produceva un effetto di "frontiera" in tutti i casi in cui la qualità nazionale del servizio era bassa.[5] In termini assoluti, il volume degli invii postali era in aumento, ma a tassi notevolmente inferiori a quelli di altri settori della comunicazione e distribuzione. Inoltre, i fornitori del servizio universale sembravano essere vulnerabili a perdite, in termini di volume, nei loro prodotti tradizionali. I servizi tradizionali di corrispondenza rappresentavano oltre il 80% delle entrate, ma le amministrazioni postali subivano perdite di mercato in altri segmenti (ad esempio quello dei pacchi).

Vi erano peraltro anche indicazioni positive. I volumi della pubblicità diretta per corrispondenza, benché molto al di sotto dei livelli americani, presentavano una crescita relativamente rapida, e stavano emergendo anche nuove forme a carattere globale di servizi postali, che potevano facilitare una crescita regolare dei segmenti dei pacchi, dei servizi espresso e dei servizi corriere.

### *La direttiva postale*

I principali obiettivi della politica comunitaria per i servizi postali sono il miglioramento della qualità del servizio e la realizzazione del mercato interno dei servizi postali. A tal fine, conformemente al principio della sussidiarietà, la direttiva postale ha realizzato una limitata armonizzazione dei servizi postali dell'UE. La direttiva ha stabilito una serie di norme, in particolare definizione di servizio universale minimo, zona riservata massima, condizioni concernenti la prestazione di servizi non riservati e accesso alla rete, principi tariffari e trasparenza contabile, requisiti in materia di qualità dei servizi come e armonizzazione delle norme a carattere tecnico. Queste disposizioni, che consistono essenzialmente in una serie di principi e di limitazioni, hanno costituito un quadro comunitario che gli Stati membri hanno potuto adottare in funzione dei rispettivi contesti nazionali.

### *Valutazione dell'applicazione della direttiva postale*

Per valutare l'applicazione della direttiva postale, la presente relazione considera le modalità di applicazione della direttiva negli Stati membri, analizza i pertinenti sviluppi del mercato dopo l'approvazione della direttiva e valuta infine complessivamente l'impatto della direttiva stessa[6].

---

[5] Vedi Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali - COM(91) 476 def., approvato l'11.6.1992.

[6] Si noti che la direttiva postale fa parte di un processo iniziato dal Consiglio dei ministri nel 1992, processo che, per evitare distinzioni artificiose e non realistiche, deve essere considerato nel suo complesso.

### *Recepimento della direttiva postale*

Il recepimento della direttiva postale nella legislazione nazionale degli Stati membri è stato un processo prolungato. Tuttavia, tale recepimento è attualmente quasi completo, e nel complesso, la direttiva postale può essere considerata ormai recepita negli Stati membri. Rimangono peraltro alcuni problemi di conformità, come quelli concernenti l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione (ANR), mentre la Commissione ha lanciato diverse procedure d'infrazione nei confronti degli Stati membri.[7]

### *Applicazione della direttiva postale a livello normativo*

La direttiva postale ha prodotto le innovazioni seguenti:

- Attuazione essenzialmente completa di un servizio postale a livello comunitario;
- Applicazione comune di un'area riservata massima in tutta la Comunità;
- Applicazione di ulteriori salvaguardie al servizio universale in molti Stati membri;
- Definizione di requisiti nazionali in materia di accesso soddisfacente e ragionevole ai servizi postali nazionali;
- Attuazione di sistemi contabili trasparenti e distinti da parte dei fornitori del servizio universale;
- Definizione di obiettivi di qualità del servizio per la posta interna e transfrontaliera;
- Armonizzazione delle procedure di reclamo;
- Definizione di norme tecniche europee;
- Costituzione di autorità nazionali di regolamentazione indipendenti.

Pertanto, l'applicazione della direttiva postale ha ottenuto importanti risultati di armonizzazione e codificazione in campo normativo. Tuttavia, l'armonizzazione della normativa è stata limitata dalle variazioni di applicazione del quadro comunitario negli Stati membri. Inoltre, mentre la direttiva postale ha stabilito le basi di ulteriori passi avanti per il mercato interno dei servizi postali, sussistono preoccupazioni per quanto riguarda il ruolo delle autorità nazionali di regolamentazione, particolarmente in vista dell'apertura del mercato alla concorrenza.

### *Il servizio universale e la qualità del servizio*

I servizi postali presentano un'importante dimensione sociale, e il servizio postale universale costituisce, per molti clienti, un servizio a carattere assolutamente essenziale[8]. Pertanto, la Commissione ha prestato particolare attenzione tanto al servizio universale quanto alla qualità dei servizi, lanciando due studi specifici su tali argomenti. Si è concluso che la prestazione del servizio postale universale negli Stati membri può considerarsi assicurata, e rimane a livelli notevolmente superiori di quelli richiesti dalla direttiva postale, per cui l'attuale livello di accesso ai servizi postali può essere considerato più che soddisfacente in termini di densità della rete e relative condizioni.

---

7 Vedi p. 15, nota 21.

8 Nel contesto di questo rapporto, clienti sono da considerare tutti gli utenti di servizi postali (cioè i privati e le imprese – vedi nota 24 per la definizione di utenti).

La direttiva postale, unitamente all'accordo REIMS sulle spese terminali, ha prodotto un miglioramento significativo della qualità dei servizi. Il 92,3% della posta prioritaria transfrontaliera è stato consegnato in D+3 giorni nel 2001 (rispetto al 69,1% nel 1996)[9]. Inoltre, l'armonizzazione delle prestazioni interne e transfrontaliere ha ridotto l'effetto "frontiera". Gli standard per la misurazione della qualità del servizio in via di sviluppo da parte del CEN dovrebbero migliorare ulteriormente il monitoraggio e le prestazioni. Anche la qualità dei servizi interni sembra sia migliorata.

***Lo sviluppo economico del mercato***

L'applicazione della direttiva postale è stata accompagnata da rapidi sviluppi del mercato:

- Il mercato dei servizi postali ha continuato a presentare una crescita di tutti i suoi segmenti;
- La concorrenza nel segmento della corrispondenza presenta un carattere limitato, ma i mercati dei servizi corriere ed espresso sono estremamente competitivi. I fornitori del servizio universale hanno mantenuto il predominio nel mercato della corrispondenza, che continua ad essere largamente protetto in gran parte degli Stati membri attraverso il principio dell'area riservata, e alcuni di essi hanno potuto espandersi, attraverso fusioni e acquisizioni, in mercati ancillari a carattere competitivo;
- Vi è stata una tendenza verso atteggiamenti di tipo imprenditoriale da parte dei fornitori del servizio universale, con l'adozione di nuove strategie commerciali basate sull'efficienza in termini di costi, redditività, diversificazione ed espansione. Tale tendenza, peraltro, presenta caratteristiche diverse negli Stati membri, ed è possibile sostenere che quelli che si sono spinti più avanti in questa direzione hanno potuto trarre vantaggio dal cosiddetto "effetto battistrada". Quasi tutti i fornitori del servizio universale, peraltro, sono diventati organizzazioni economiche a carattere commerciale, benché con produttività di livello variabile;
- L'evoluzione di questi operatori nel senso di prestatori di servizi di consegna ne ha modificato i portafogli, riducendo in generale l'importanza del segmento della corrispondenza;
- Espansione, innovazione dei prodotti e ricorso all'esternalizzazione riducono l'importanza dei tradizionali confini del settore postale.

Questi sviluppi comportano benefici evidenti, ad esempio migliore qualità dei servizi, maggiore efficienza, maggiore redditività e maggiore innovazione del settore. Per conseguenza, i fornitori del servizio universale si trovano ora in una posizione molto più forte per fronteggiare le esigenze di un mercato più competitivo.

Ma gli sviluppi citati comportano costi e rischi inevitabili. La posizione di forza esercitata dai fornitori del servizio universale nel segmento della corrispondenza ha confinato gli altri operatori postali a mercati di nicchia. Inoltre, il mantenimento della coesistenza di un'area riservata con servizi orientati al profitto può comportare problemi riguardanti il rispetto delle norme sulla concorrenza e sugli aiuti di stato, evidenziate da numerosi ricorsi in sede giudiziaria.

---

[9] Fonte: risultati UNEX (International Post Corporation).

### *Aspetti tecnologici*

La rapida evoluzione della tecnologia ha creato opportunità e problemi per gli operatori postali. Da un lato, il crescente potenziale di sostituzione dei tradizionali prodotti postali presenta una sfida. Dall'altro, le nuove tecnologie offrono potenziali miglioramenti in termini di efficienza e l'opportunità di nuovi servizi a valore aggiunto e prodotti collegati al commercio elettronico.

Fino ad ora, si è verificata una crescita dei volumi postali complessivi nella maggioranza degli Stati membri, e questa tendenza di base all'aumento dei volumi, unitamente alla minore dipendenza dei fornitori del servizio universale dalle tradizionali entrate provenienti dalla corrispondenza, può renderli meno vulnerabili all'effetto di sostituzione. Pare tuttavia che la minaccia di sostituzione elettronica stia diventando più significativa, il che aumenta l'importanza dell'efficienza e dei costi, e di meglio rispondere alle esigenze della clientela.

Il progresso della tecnologia ha creato nuove opportunità, ad esempio in fatto di automazione delle operazioni di smistamento della corrispondenza, benché l'assorbimento di questi potenziali progressi rimanga variabile a livello degli Stati membri. Gli operatori fanno anche maggiore uso delle tecnologie dell'informazione (IT) con crescente adozione di normali pratiche commerciali, passando ad esempio dall'uso di soluzioni informatiche tradizionali basate sullo sviluppo interno all'utilizzazione di prodotti informatici di mercato e all'esternalizzazione. Inoltre, le nuove tecnologie hanno permesso lo sviluppo di nuovi servizi, come i servizi ibridi, l'utilizzazione delle tecnologie Internet e il commercio elettronico. In questo contesto, l'esperienza e l'accesso alla rete degli operatori dei servizi postali, in quanto distributori a livello globale, sembra costituire un importante vantaggio.

### *La dimensione occupazionale dei servizi postali*

I servizi postali presentano inoltre un'importante dimensione sociale. Benché i corrieri, i servizi espresso e gli operatori postali alternativi abbiano presentato una crescita occupazionale, negli ultimi anni l'occupazione diretta presso i fornitori del servizio universale ha evidenziato un'erosione continua. Presso i fornitori del servizio universale, l'impatto positivo creato dall'emergenza dei nuovi servizi e dalle nuove strategie di sviluppo commerciale è stato controbilanciato dalle iniziative per una maggiore efficienza attraverso l'automazione e l'esternalizzazione. Anche in questo caso, peraltro, vi sono notevoli variazioni fra i diversi fornitori del servizio universale[10]. Occorre peraltro considerare tali perdite di posti di lavoro in una prospettiva più ampia, ossia considerando anche la crescita occupazionale nel settore degli operatori privati, lo sviluppo dell'occupazione indiretta nonché l'effetto indotto delle trasformazioni del settore postale, laddove una maggiore efficienza del settore postale può comportare un aumento occupazionale a livello più ampio. Lo studio indipendente effettuato per la Commissione tende ad indicare che questi sviluppi hanno più che compensato le perdite occupazionali a livello dei fornitori del servizio universale[11].

---

[10] Pls Rambøll, Study of Employment Trends in the Postal Sector 1995-2000.
[11] Pls Rambøll

***L'impatto della direttiva postale sul mercato***

In pratica, è difficile precisare quale sia stato l'impatto specifico della direttiva postale sullo sviluppo del mercato ed isolare con precisione i relativi rapporti di causa e di effetto. Tuttavia, è lecito ritenere che la direttiva postale, nell'ambito del più ampio processo normativo iniziato nel 1992, abbia contribuito in misura significativa allo sviluppo dei mercati dei servizi postali.

La definizione di un minimo armonizzato per il servizio postale universale fa sì che, nel futuro sviluppo del mercato, sia possibile salvaguardare questo servizio di interesse generale. Inoltre, attraverso la promozione di un miglioramento qualitativo del servizio mediante provvedimenti come gli obiettivi in materia di qualità del servizio e gli standard comuni europei, la direttiva postale ha contribuito al miglioramento della qualità dei servizi e alla riduzione degli effetti "frontiera".

Infine, la direttiva ha contribuito a creare un'aspettativa di ulteriori provvedimenti di apertura del mercato, il che ha permesso di accelerare il passo delle riforme a livello nazionale nonché la ristrutturazione del settore nel senso di una maggiore concentrazione, efficienza e redditività.

***Conclusione e raccomandazioni***

La direttiva postale è stata largamente recepita negli Stati membri, con un impatto significativo sulla normativa e sul mercato. In tal modo, la direttiva ha raggiunto l'obiettivo di mettere in atto l'armonizzazione di base dei servizi postali dell'UE, e di migliorare la qualità del servizio. Inoltre, mediante la definizione di obiettivi a lungo termine per il settore postale, la direttiva, nell'ambito del più ampio processo normativo comunitario iniziato nel 1992, ha contribuito in misura significativa allo sviluppo del mercato, costituendo il primo passo nel più ampio processo di evoluzione verso la creazione del mercato interno.

Vista la situazione attuale - la salvaguardia della prestazione del servizio universale negli Stati membri, confermata dalla direttiva 2002/39/CE - non sembrano necessarie raccomandazioni per un ulteriore aggiornamento, in questa fase, del quadro normativo comunitario.

Tuttavia, il livello di armonizzazione raggiunto rimane limitato a livello comunitario sotto l'ombrello del quadro generale fissato dalla direttiva postale. Ad esempio, la prassi normativa varia in misura significativa negli Stati membri, il che può aver limitato sia l'effettivo sviluppo della concorrenza nel mercato dei servizi postali che il livello di armonizzazione in termini di efficienza dei fornitori del servizio universale. Questo, a sua volta, ha limitato lo sviluppo della concorrenza su base europea.

La prosecuzione delle asimmetrie normative minaccia di comportare distorsioni del mercato parallelamente alla presa di ulteriori provvedimenti per il pieno raggiungimento del mercato interno, come dimostrano le numerose procedure giudiziarie in atto. Inoltre, la coesistenza dell'area riservata, della variabilità della regolamentazione e di segmenti di mercato a carattere concorrenziale ha prodotto incentivi perversi per gli operatori, ed anche, in seguito alla commercializzazione e privatizzazione dei fornitori del servizio universale, chiari problemi in fatto di concorrenza.

Alla luce di questi elementi, la Commissione invita pertanto gli Stati membri a "garantire l'effettiva indipendenza, l'adeguata capacità e l'efficienza della concorrenza e delle autorità di regolamentazione"[12], in particolare nel settore postale.

Infine, la Commissione invita gli Stati membri a predisporre l'attuazione delle norme europee attualmente in via di sviluppo da parte del CEN, particolarmente per quanto riguarda i metodi per la misurazione della qualità del servizio, che permetteranno di garantire l'ulteriore miglioramento del monitoraggio della qualità del servizio e delle prestazioni degli operatori a vantaggio di tutti i clienti.

---

[12] V. Raccomandazione della Commissione negli orientamenti di massima del 2002 per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, ECFIN/210/02.

**INDICE**


1. Introduzione e premessa ..... 11
1.1. Obiettivo della relazione ..... 11
1.2. Portata della relazione ..... 11
1.3. Metodo di valutazione dell'applicazione della direttiva ..... 12
1.4. Considerazioni cronologiche ..... 12
1.5. Il mercato postale europeo prima della direttiva postale ..... 13
1.6. Il quadro normativo prima della direttiva postale ..... 14
2. La direttiva postale ..... 15
2.1. Obiettivi della direttiva postale ..... 15
2.2. Requisiti della direttiva postale ..... 15
2.3. La limitata armonizzazione richiesta dalla direttiva postale ..... 16
3. Il recepimento della direttiva postale ..... 16
3.1. Un processo di recepimento prolungato ..... 16
3.2. Il recepimento è quasi completo ..... 16
3.3. Rimane qualche problema di conformità ..... 17
3.4. Recepimento della direttiva postale presso i paesi dell'EFTA ..... 17
3.5. Recepimento da parte dei paesi candidati ..... 17
4. l'applicazione della direttiva postale e il suo impatto normativo ..... 18
4.1. Il servizio universale ..... 18
4.2. Area riservata / diritti speciali ..... 19
4.3. Autorizzazioni, licenze e fondi di compensazione ..... 19
4.4. Accesso a reti e servizi postali universali ..... 20
4.5. Trasparenza contabile e principi tariffari ..... 21
4.6. Qualità del servizio ..... 21
4.7. Procedure di reclamo e ricorso ..... 23
4.8. Norme tecniche ..... 24
4.9. Autorità nazionali di regolamentazione ..... 25
4.10. Il recepimento della direttiva postale negli Stati dell'EFTA ..... 26
5. GLI SVILUPPI DEL SETTORE POSTALE ..... 26
5.1. Aspetti economici ..... 26

5.2. Crescita e segmentazione del mercato ..... 26
5.3. Aspetti tecnologici ..... 36
5.4. Aspetti sociali e occupazionali ..... 38
6. Conclusioni e raccomandazioni ..... 41
6.1. Il lungo processo di recepimento è quasi ultimato ..... 41
6.2. Applicazione pratica e impatto della direttiva postale ..... 41
6.3. L'impatto sul mercato della direttiva postale ..... 42
6.4. Raccomandazioni ..... 43
Appendice: Indice delle abbreviazioni ..... 44

## 1. INTRODUZIONE E PREMESSA

### 1.1. Obiettivo della relazione

La presente relazione viene presentata a norma delle disposizioni della direttiva 97/67/CE[13] ("direttiva postale") per cui *"tre anni dopo la data di entrata in vigore della presente direttiva, e comunque non oltre il 31 dicembre 2000, la Commissione presenta la Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della direttiva stessa"*. Il ritardo nella presentazione della relazione riflette il prolungamento della scadenza per il recepimento della direttiva.

### 1.2. Portata della relazione

La direttiva postale richiede una relazione *"sull'applicazione della direttiva stessa, che includa adeguate informazioni relative allo sviluppo del settore, in particolare per quanto riguarda gli aspetti economici, sociali, occupazionali e tecnologici, e alla qualità dei servizi"*. Pertanto, la Commissione ha effettuato un esame del recepimento della direttiva postale, i cui risultati sono stati discussi con gli Stati membri in seno al comitato della direttiva postale[14] il 16 maggio 2001. Inoltre, la Commissione ha lanciato una serie di studi per esaminare in maniera più approfondita vari aspetti del recepimento e applicazione della direttiva[15], i cui risultati più recenti sull'occupazione cominciano ad essere disponibili. Questi studi, unitamente all'esame effettuato direttamente dai servizi della Commissione, sono stati utilizzati per la preparazione della presente relazione. Le altre fonti utilizzate vengono indicate nel corso del documento.

Si noti che la recente direttiva 2002/39/CE[16], che modifica la direttiva 97/67/CE, prevede che la Commissione presenti regolarmente una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva postale. Tuttavia, dato che la direttiva 2002/39/CE non è ancora entrata in vigore negli Stati membri, la presente relazione non considera l'applicazione della direttiva postale alla luce delle modifiche apportate dalla direttiva 2002/39/CE, ma si limita esclusivamente al contenuto della direttiva 97/67/CE.

---

13 Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio – GU L 15, 21/02/1998, pag. 14.

14 Comitato di regolamentazione stabilito ai sensi dell'articolo 21 della direttiva postale.

15 Studi sulle "condizioni relative all'accesso, alle reti e ai servizi postali universali" e "sistemi contabili dei fornitori del servizio postale universale" a cura di CTcon e "impatto di alcuni aspetti dell'applicazione della direttiva 97/67/CE al settore postale", a cura di Omega Partners. I risultati di tali studi sono disponibili all'indirizzo seguente: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/postal/index.htm. La Commissione ha inoltre lanciato uno studio sulle tendenze occupazionali del settore postale, i risultati preliminari del quale sono stati presentati di recente dalla Pls-Rambøll alla Commissione e ai principali interessati.

16 Direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità – GU L 176, 05.07.2002 pag. 21.

## 1.3. Metodo di valutazione dell'applicazione della direttiva

Il metodo adottato dalla presente relazione consiste nel valutare la direttiva postale in termini degli obiettivi alla base della stessa, della portata del recepimento effettuato, dell'applicazione a livello normativo e dell'impatto sul mercato. Gli sviluppi del mercato vengono valutati a livello degli aspetti economici, tecnologici e sociali.

## 1.4. Considerazioni cronologiche

La direttiva postale costituisce il risultato di un lungo processo legislativo iniziato dal Consiglio dei ministri delle telecomunicazioni del maggio 1992. Questo processo comprende il libro verde del 1992 sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali[17], la comunicazione della Commissione del 1993[18], le risoluzioni del Parlamento europeo[19] di quell'anno e la risoluzione del Consiglio[20] del 1994 seguita dalla proposta della Commissione[21] del 1995. Importanti principi della direttiva postale (ad esempio liberalizzazione graduale e controllata dei servizi postali) erano già stati adottati come obiettivi comunitari prima dell'entrata in vigore della direttiva. Inoltre, la direttiva postale ha stabilito una prospettiva di lungo periodo per il completamento del mercato interno dei servizi postali che non può essere adeguatamente valutata a breve termine.

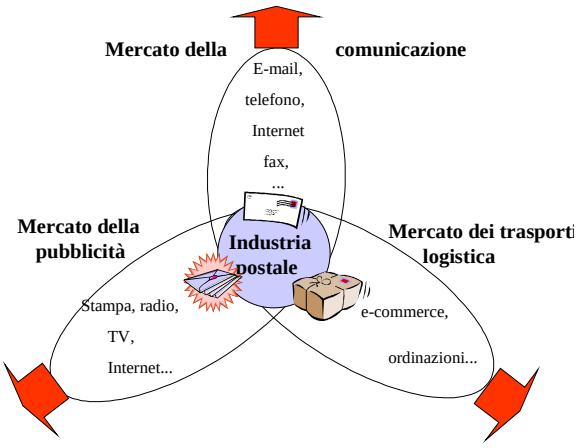
Il mercato dei servizi postali è di dimensioni significative. Nel 2000, le entrate postali nell'UE sono state di circa €85 miliardi, ossia circa l'1% del PIL. L'occupazione diretta nel settore postale è considerevole, con oltre 1,6 milioni di posti di lavoro, e probabilmente almeno un altro milione strettamente collegato al settore postale o dipendente da questo[22]. L'occupazione diretta è ancora in gran parte quella presso i fornitori del servizio universale - circa 1,2 milioni - mentre quasi 500 000 persone lavorano nell'industria dei corrieri e dei servizi espresso. Tuttavia, l'occupazione presso gli altri fornitori di servizi postali continua ad essere piuttosto marginale, nonostante alcuni recenti incrementi. Il recente studio sull'occupazione indica che oltre 5 milioni di posti di lavoro nell'UE possono essere direttamente dipendenti, strettamente collegati o indotti dal settore postale.

I servizi postali rivestono altresì importanza strategica per l'economia dell'UE. Come illustrato alla Figura 1, tali servizi costituiscono il punto d'incontro di tre mercati d'importanza vitale: comunicazioni, pubblicità e trasporti/logistica. I servizi finanziari costituiscono inoltre un importante settore di attività per molti fornitori del servizio universale.

---

17 COM(91) 476 def., 11.06.1992.
18 COM(93) 247 def., 2.06.93.
19 GU C 42, 15.02.1993 pag. 240, GU C 194, 19.07.1993 pag. 397, GU C 315, 22.11.1993 pag. 643.
20 GU C 48, 16.02.1994 pag. 22.
21 GU C 322, 02.12.1995 pag. 3.
22 Secondo i risultati preliminari della Pls Rambøll.

**Figura 1: La posizione strategica del mercato dei servizi postali**




## 1.5. Il mercato postale europeo prima della direttiva postale

Prima della direttiva postale, il mercato si trovava di fronte a numerose sfide:

### *Un mercato in crescita, ma non in termini relativi*

In termini assoluti il volume degli invii postali era in aumento, ma ad un tasso nettamente inferiore a quello di altri settori della comunicazione e della distribuzione, con relativa perdita di quote di mercato.

**Figura 2: Il mercato delle comunicazioni in Europa occidentale ed America settentrionale, con l'evoluzione prevista entro il 2005**

| | 1995 | 2005 | Variazione dal 1995 al 2005 |
|---|---|---|---|
| Posta materiale | 27,9% | 19,8% | -8,1% |
| Fax | 8,2% | 6,5% | -1,7% |
| Telefono | 51,7% | 49,4% | -2,3% |
| Posta elettronica | 12,2% | 23,7% | +11,5% |
| Posta ibrida | 0,0% | 0,6% | +0,6% |
| | 100% | 100% | 0% |

Fonte: Unione postale universale (1997)

### *Operatori del settore pubblico in passivo e talvolta inefficienti*

I mercati postali nazionali degli Stati membri erano dominati essenzialmente da monopoli del settore pubblico che fornivano servizi standard di qualità piuttosto variabile. La maggior parte dei dipendenti postali lavorava in base a contratti sul tipo di quelli dei dipendenti dello Stato, e molti dei fornitori del servizio universale lavoravano in perdita, con l'80% di essi che denunciavano perdite equivalenti in media al 12% delle entrate. Altre variazioni erano riscontrabili per quanto riguarda il livello di automazione, nonché in termini di efficienza e di rapporto costi/ricavi.

***Livelli variabili e inadeguati della qualità del servizio***

La qualità dei servizi interni e transfrontalieri presentava variazioni considerevoli, il che tendeva alla creazione di distorsioni in altri settori nonché ad un effetto di "frontiera" che limitava lo sviluppo del mercato interno[23]. Inoltre, la mancata standardizzazione delle metodologie di misurazione rendeva difficile raffrontare con precisione le prestazioni nei diversi Stati membri.

***Importanza per gli FSU dei prodotti postali tradizionali***

I tradizionali servizi postali costituiti dalla corrispondenza rappresentavano oltre l'80% delle entrate dei fornitori del servizio universale, i quali subivano perdite delle quote di mercato in altri segmenti (ad esempio, pacchi).

***Tuttavia, il mercato presentava anche una serie di sviluppi positivi***

Gli operatori postali avevano una crescente possibilità di sfruttare il potenziale costituito dalle esigenze globali della clientela. L'innovazione e l'attenzione alla clientela nei segmenti competitivi costituiti dai servizi espresso e servizi corriere tendevano a produrre opportunità di crescita e di profitti. Inoltre, in alcuni Stati membri erano in corso iniziative tendenti alla privatizzazione dei monopoli e ad aumentarne l'efficienza.

## 1.6. Il quadro normativo prima della direttiva postale

I quadri normativi nazionali non erano armonizzati, e presentavano gli aspetti seguenti:

***Monopoli postali protetti coesistenti con mercati postali competitivi***

I titolari mantenevano il monopolio della corrispondenza (generalmente fino a 1 o 2 kg) in coesistenza con segmenti competitivi del mercato come quello dei servizi corriere, creando così la possibilità di problemi dal punto di vista della concorrenza. Inoltre, la remunerazione della posta transfrontaliera veniva regolata da provvedimenti statali (ossia col sistema delle spese terminali).

***Emergenti regolamentazioni nazionali***

Tuttavia, la separazione delle funzioni normative da quelle operative cominciava agli inizi degli anni '90 in alcuni Stati membri, peraltro con variazioni in termini di metodi e di livelli di indipendenza delle diverse autorità nazionali di regolamentazione.

***Mancanza di un mercato unico dei servizi postali dal punto di vista della normativa***

Il mercato era privo di armonizzazione, ad esempio per quanto riguarda la definizione del servizio universale e la misurazione della qualità del servizio, che presentavano ampie variazioni. Questa mancanza di armonizzazione costituiva da sola un fattore di distorsione, suscettibile di costituire un ostacolo significativo al futuro sviluppo del mercato. Ad esempio:

---

[23] Vedi il libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali - 1992, COM(91) 476 def., 11.6.1992.

- La mancanza di un servizio universale minimo armonizzato poteva comportare il rischio che, in futuro, un siffatto servizio di interesse generale non fosse disponibile in tutti gli Stati membri;
- La prosecuzione dei monopoli e il carattere pubblico dei titolari non favoriva l'innovazione del mercato né i miglioramenti in termini di efficienza;
- La variabilità qualitativa dei servizi interni e transfrontalieri poteva comportare un effetto di "frontiera" per cui determinati servizi avrebbero potuto venir meno, di fatto, alla frontiera di alcuni Stati membri, a causa di livelli relativamente scadenti della qualità dei servizi o divergenze del quadro normativo;
- La distinzione fra prodotti postali riservati o meno poteva comportare problemi di concorrenza laddove operatori postali a carattere monopolistico fossero stati presenti in segmenti a carattere concorrenziale.

## 2. LA DIRETTIVA POSTALE

### 2.1. Obiettivi della direttiva postale

I principali obiettivi erano:

- Miglioramento della qualità dei servizi postali europei;
- Realizzazione del mercato interno dei servizi postali.

I principi fondamentali erano:

- Effettuare un'apertura controllata e graduale del mercato alla concorrenza;
- Assicurare la prestazione in tutta l'UE di un servizio postale universale minimo.

### 2.2. Requisiti della direttiva postale

Per realizzare gli obiettivi e i principi citati, la direttiva postale faceva obbligo agli Stati membri di dar corso ad una serie di requisiti comunitari nell'ambito dei rispettivi quadri normativi nazionali.

**Principali requisiti della direttiva postale:**

- Tutti gli Stati membri devono prestare un servizio postale universale per tutti gli utenti[24] comprendente almeno una raccolta ed un recapito cinque giorni alla settimana;
- La quota massima del mercato che in ciascun Stato membro può essere riservata al fornitore del servizio universale è di 350 g in peso ovvero cinque volte la tariffa di base di una lettera normale;
- Gli Stati membri hanno facoltà di stabilire procedure di autorizzazione, che possono comprendere licenze individuali nonché un fondo di compensazione nel settore del servizio universale;
- Gli Stati membri devono assicurare che tutti gli utenti abbiano un accesso alla rete postale ragionevole e soddisfacente, e che tale accesso sia trasparente e non discriminatorio;
- I fornitori del servizio universale devono applicare sistematicamente metodologie contabili trasparenti e separate, mantenendo ciò contabilità separate per gli elementi riservati e non riservati del servizio universale, e per quelli non compresi nel servizio universale;
- La direttiva postale fissa obiettivi di qualità del servizio per la posta transfrontaliera (85% entro D+3 giorni, 97% entro D+5 giorni per la categoria più rapida del servizio standard) e obbliga gli Stati membri alla definizione di obiettivi nazionali compatibili;
- Gli Stati membri devono assicurare l'applicazione di adeguati provvedimenti per la protezione dei clienti, particolarmente per quanto riguarda le procedure di reclamo e ricorso;
- La direttiva postale mira a promuovere una maggiore interconnettività fra le reti postali con una più grande standardizzazione tecnica;
- Gli Stati membri devono istituire autorità nazionali di regolamentazione indipendenti dagli operatori postali.

### 2.3. La limitata armonizzazione richiesta dalla direttiva postale

Come primo passo per la creazione di un mercato interno dei servizi postali, la direttiva chiedeva soltanto un'armonizzazione limitata a livello degli Stati membri. Le disposizioni della direttiva postale, che vertevano principalmente su una serie di limiti e di principi, stabilivano un quadro comunitario che gli Stati membri avevano facoltà di adattare ai rispettivi contesti nazionali, sulla base del principio di sussidiarietà. Ad esempio, gli Stati membri erano liberi di adottare una definizione del servizio universale al di sopra del minimo richiesto dalla direttiva.

## 3. IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA POSTALE

### 3.1. Un processo di recepimento prolungato

La direttiva postale prevedeva che il recepimento venisse ultimato negli Stati membri al più tardi entro il febbraio 1999, ma in pratica ciò ha richiesto più tempo di quanto previsto dal calendario originale.

### 3.2. Il recepimento è quasi completo

Tuttavia, attualmente questo processo è quasi ultimato. Tutti gli Stati membri hanno adesso modificato le rispettive legislazioni primarie per recepire le disposizioni della direttiva postale (l'ultimo testo legislativo è stato approvato nel dicembre 2000). La **Figura 3** illustra la situazione attuale. La legislazione secondaria, come pure la normativa particolareggiata, è ancora in via di sviluppo in alcuni Stati. Pertanto, sono necessarie ulteriori informazioni per valutare in maniera approfondita il processo di recepimento. Dove sono emersi particolari

[24] Utenti: qualunque persona fisica o giuridica che beneficia della fornitura del servizio universale come mittente o destinatario (art. 2 della direttiva 97/67/CE)

problemi, la Commissione ha aperto procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri[25]

**Figura 3: Recepimento della direttiva postale**

| Stati membri | Recepimento | |
|---|---|---|
| | Completo | Conformità |
| BE | Sì | * |
| DK | Sì | Sì |
| DE | Sì | Sì |
| EL | Sì | * |
| ES | Sì | * |
| FR | Sì | * |
| IR | Sì | Sì |
| IT | Sì | * |
| LU | Sì | Sì |
| NL | Sì | Sì |
| AT | Sì | Sì |
| PT | Sì | Sì |
| SF | Sì | Sì |
| SE | Sì | Sì |
| UK | Sì | Sì |

* Sono stati identificati e discussi problemi di conformità.

### 3.3. Rimane qualche problema di conformità

La Figura 3 indica che in cinque Stati membri sono sorti alcuni problemi di conformità a livello di recepimento della direttiva. Si tratta in gran parte di questioni relative all'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione, ai sistemi di autorizzazione e licenza, alla gestione dei fondi di compensazione e all'estensione del monopolio.

### 3.4. Recepimento della direttiva postale presso i paesi dell'EFTA

La direttiva postale è entrata a far parte dell'accordo SEE il 25 settembre 1998 in seguito alla decisione 91/98 del comitato congiunto SEE. La direttiva postale è citata al punto 5d dell'allegato IX all'accordo del SEE. Successivamente all'applicazione dei requisiti costituzionali da parte degli Stati dell'EFTA, la decisione è entrata in vigore il 1° maggio 1999, data in cui la direttiva doveva anche essere recepita da tali Stati. Gli Stati dell'EFTA hanno quindi notificato il recepimento della direttiva postale. L'autorità di vigilanza dell'EFTA sta effettuando l'esame dei provvedimenti di recepimento notificati.

### 3.5. Recepimento da parte dei paesi candidati

In generale il recepimento è stato iniziato, e in alcuni casi è abbastanza avanzato. Tuttavia, dato che ciò comporta tutta una serie di provvedimenti legislativi, in diversi paesi il processo ha incontrato ritardi.

[25] Ad esempio, di recente sono state aperte procedure di infrazione nei confronti della Francia e del Belgio, a causa della mancanza di una regolamentazione indipendente.

## 4. L'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA POSTALE E IL SUO IMPATTO NORMATIVO

### 4.1. Il servizio universale

Uno dei principali obiettivi della direttiva postale era la creazione di un servizio universale comunitario, con la definizione di requisiti minimi che dovevano essere applicati in tutti gli Stati membri (ad esempio, raccolta e recapito almeno cinque giorni alla settimana per la corrispondenza fino a 2 kg e i pacchi fino a 10 kg).

**Figura 4: Il servizio universale negli Stati membri**

| Stati membri | Giorni/ settimana | Pacchi (kg) | | Tariffa uniforme |
|---|---|---|---|---|
| | | Int.* | TFE** | |
| BE | 5 | 10 | 20 | Sì |
| DK | 6 | 20 | 20 | Sì |
| DE | 6 | 20 | 20 | Sì |
| EL | 5 | 20 | 20 | Sì |
| ES | 5 | 10 | 20 | Sì |
| FR | 6 | 20 | 20 | Sì |
| IR | 5 | 20 | 20 | Sì |
| IT | 5 | 20 | 20 | Sì |
| LU | 5 | 10 | 20 | Sì |
| NL | 6 | 10 | 20 | Sì |
| AT | 5 | 20 | 20 | Sì |
| PT | 5 | 20 | 20 | Sì |
| SF | 5 | 10 | 20 | No*** |
| SE | 5 | 20 | 20 | Sì |
| UK | 6 | 20 | 20 | Sì |

*Interni, **Transfrontalieri in entrata, ***Applicata in pratica

***Il servizio universale negli Stati membri supera i requisiti della direttiva postale***

La Figura 4 dimostra che il servizio universale supera i requisiti minimi della direttiva postale nella maggior parte degli Stati membri. Ad esempio, dieci paesi hanno adottato un limite massimo di 20 kg per la consegna di pacchi nell'ambito del servizio universale. Tuttavia, vi sono alcune eccezioni marginali ai requisiti minimi fissati dalla direttiva in materia di servizio universale.

I requisiti della direttiva in materia di almeno un recapito per giorno lavorativo sono soddisfatti in tutti gli Stati membri e superati in cinque, mentre la raccolta postale viene effettuata in tutti gli Stati membri al livello richiesto dalla direttiva o superiore. In tutti gli Stati membri vi è un singolo operatore incaricato della prestazione del servizio universale, e occorre sottolineare che la tariffa uniforme rimane un elemento fondamentale del servizio universale in tutti gli Stati membri (benché non in tutti essa costituisca un requisito a carattere normativo).

Gli FSU utilizzano tariffe per il servizio postale universale in media geograficamente uniformi in tutti gli Stati membri. La verifica dell'evoluzione dei prezzi nel periodo considerato in questo rapporto é forzatamente limitata dalla diversità delle situazioni iniziali (ad esempio, qualità del servizio e tipologia dei servizi), che potrebbero rendere semplici paragoni privi di significato o anche fuorvianti. L'armonizzazione avviata dovrebbe consentire di ottenere informazioni più utili per il prossimo rapporto.

L'obiettivo di stabilire un servizio universale minimo a livello comunitario è stato raggiunto. L'impatto normativo della direttiva è stato notevole. Il recepimento ha garantito che i requisiti essenziali del servizio universale facciano ora parte per la prima volta della legislazione di tutti gli Stati membri. Inoltre, tali requisiti sono adesso armonizzati conformemente ai requisiti comunitari.

## 4.2. Area riservata / diritti speciali

La direttiva postale ha definito l'area riservata massima degli Stati membri per la corrispondenza a 350 grammi e cinque volte la tariffa di base.

Tutti gli Stati membri applicano ora un'area riservata al livello massimo richiesto dalla direttiva postale o inferiore, come accade in sette Stati membri, grazie alla fissazione di limiti inferiori di peso/di prezzo o a un'ulteriore apertura di specifici segmenti del mercato (ad esempio la pubblicità per corrispondenza e la posta transfrontaliera in uscita).

**Figura 5: L'area riservata negli Stati membri**

| Stati membri | Corrispondenza | | Apertura specifica della pubblicità diretta* | Apertura specifica della posta transfrontaliera in uscita |
|---|---|---|---|---|
| | Limite di peso | Limite di prezzo (*tariffa di base) | | |
| BE | 350gr | 5 | | |
| DK | 250gr | 5 | | 0gr |
| DE | 200gr | 5 | 50gr | |
| LE | 350gr | 5 | | |
| ES | 350gr** | 5 | Busta aperta | |
| FR | 350gr | 5 | | |
| IR | 350gr | 5 | | |
| IT | 350gr | 5 | 10 000 pezzi | |
| LU | 350gr | 5 | | |
| NL | 100gr | 3 | 0gr | 0 gr |
| AT | 350gr | 5 | | |
| PT | 350gr | 5 | | |
| SF | 0gr | 0 | 0gr | 0gr |
| SE | 0gr | 0 | 0gr | 0gr |
| UK | 350gr | 1£ | | 0gr |

* La definizione della pubblicità diretta per corrispondenza varia fra Stati membri.
**In Spagna, la posta locale è esclusa dall'area riservata.

L'obiettivo di armonizzare e restringere l'area riservata ai monopoli postali in tutti gli Stati membri a un livello non superiore a un massimo di 350 gr/5 volte la tariffa di base è stato raggiunto. L'impatto normativo è stato notevole, con indotti legislativi in gran parte degli Stati membri.

## 4.3. Autorizzazioni, licenze e fondi di compensazione

La direttiva postale consentiva agli Stati membri di stabilire procedure di autorizzazione comprendenti licenze individuali per particolari servizi, nonché un fondo di compensazione nel settore del servizio universale.

La Figura 6 indica che i sistemi di autorizzazione (che si applicano al di fuori dell'area del servizio universale) sussistono in otto Stati membri. In molti casi, si tratta di sistemi unicamente basati sulla dichiarazione (ossia non è richiesta alcuna approvazione). Sette Stati membri non si avvalgono di alcun sistema di autorizzazione al di fuori dell'area del servizio

universale (ossia, libero accesso al mercato). Disposizioni per sistemi di licenze nell'ambito del servizio universale esistono in nove Stati membri.

**Figura 6: Autorizzazioni e licenze negli Stati membri**

| Stati membri | Sistema generale di autorizzazione (all'esterno dell'area del sevizio universale) | Sistema di licenze (all'interno dell'area del servizio universale) | Normativa per fondi di compensazione (*=attiva) |
|---|---|---|---|
| BE | Sì | Sì | Sì |
| DK | Sì | No | No |
| DE | Sì | Sì | Sì |
| EL | Sì | Sì | Sì |
| ES | Sì | Sì | Sì(*) |
| FR | No | No | No |
| IR | No | No | No |
| IT | Sì | Sì | Sì |
| LU | Sì | No | No |
| NL | No | No | No |
| AT | No | No | No |
| PT | Sì | Sì | Sì |
| SF | No | Sì | No** |
| SE | No | Sì | No |
| UK | No | Sì | No |

**Provvedimento fiscale

Sette Stati membri hanno inserito nei rispettivi quadri normativi nazionali disposizioni per fondi di compensazione, ma solo in un caso è effettivamente prevista l'attivazione di un fondo siffatto. Ciò indica che attualmente non vi è necessità di fondi di compensazione. Per il momento, la Commissione ha iniziato procedure di infrazione nei confronti di due Stati membri per scorretta applicazione di disposizioni della direttiva postale in questo settore.

L'obiettivo di stabilire ulteriori salvaguardie per il servizio universale è stato raggiunto, in quanto la maggior parte degli Stati membri hanno applicato almeno alcuni dei provvedimenti disponibili. Tuttavia l'attuale livello d'implementazione negli Stati membri indica che il servizio universale non corre rischi. L'impatto normativo è stato notevole, in quanto la maggior parte degli Stati membri ha modificato la propria legislazione.

## 4.4. Accesso a reti e servizi postali universali

La direttiva postale si proponeva di garantire che tutti i clienti avessero un accesso adeguato e ragionevole alla rete postale, e che tale accesso fosse trasparente e non discriminatorio. Un apposito studio[26] ha concluso che i requisiti della direttiva postale sono stati sostanzialmente recepiti da tutti gli Stati membri nella legislazione nazionale, pur sottolineando l'esistenza di un potenziale di discriminazione e la necessità della trasparenza in materia di accesso. La direttiva postale affida alle ANR l'incarico a trattare i problemi che potrebbero presentarsi a tale proposito.

L'obiettivo di assicurare un accesso ragionevole e adeguato è stato realizzato, con notevole impatto normativo, in quanto molti Stati membri hanno modificato la rispettiva legislazione. (Per ulteriori particolari, vedi sezione 5.4.1).

[26] Studio sulle condizioni relative all'accesso alle reti e servizi postali universali – CTcon, 2001.

## 4.5. Trasparenza contabile e principi tariffari

La direttiva postale mirava a stabilire procedure contabili trasparenti e chiaramente separate come base per la fissazione dei prezzi e l'equità della concorrenza. L'articolo 14 della direttiva postale faceva obbligo ai fornitori del servizio universale di applicare senza eccezioni principi contabili tali da assicurare contabilità separate per i servizi compresi nel settore riservato e non riservato dei servizi universali, nonché per i servizi non universali.

La Commissione, che ha effettuato uno studio specifico[27] a tal fine, ha concluso che tutti gli Stati membri hanno recepito, o stanno per recepire, tali requisiti della direttiva postale. Quattordici fornitori del servizio universale su quindici applicano attualmente un sistema contabile conforme alle disposizioni principali dell'articolo 14.

L'obiettivo della direttiva postale è stato in gran parte conseguito negli Stati membri. L'impatto normativo è stato notevole. Benché le forme del recepimento varino, tutti gli Stati membri hanno recepito (o stanno per recepire) i requisiti di cui all'articolo 14.

## 4.6. Qualità del servizio

La direttiva postale mirava a migliorare la qualità dei servizi postali. A tal fine, sono stati fissati obiettivi in materia di qualità del servizio per la posta transfrontaliera (l'85% entro D+3 e il 97% entro D+5, per la categoria più rapida di servizio standard) e ha richiesto agli Stati membri di definire obiettivi nazionali compatibili con gli obiettivi transfrontalieri comunitari.

Gli Stati membri hanno notificato gli standard in materia di qualità del servizio per la posta transfrontaliera e per quella interna. La qualità degli standard fissati per la posta transfrontaliera soddisfa i requisiti della direttiva postale in tutti gli Stati membri, con l'eccezione della Grecia. Per quanto riguarda la posta interna, gli obiettivi di consegna per la categoria più rapida di servizio standard superano l'80% in D+1 in tutti gli Stati membri meno tre, ove sono stati definiti gli obiettivi di qualità del servizio.

***Vi è stato un miglioramento costante della qualità del servizio transfrontaliero***

L'applicazione della direttiva postale e del relativo accordo REIMS ha portato a miglioramenti significativi nella qualità del servizio per la posta transfrontaliera.

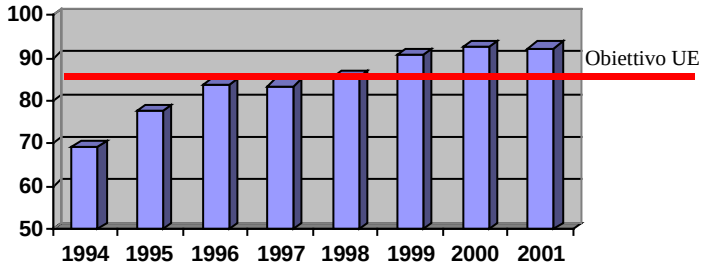
La misurazione della qualità del servizio assicurato dai fornitori del servizio universale per gli invii di corrispondenza transfrontalieri di prima classe e prioritari, come effettuata dal programma di misurazione UNEX effettuato su base continua dall'International Post Corporation, dimostra che le prestazioni sono migliorate sensibilmente rispetto agli ultimi anni, e sono attualmente superiori, in media, agli obiettivi comunitari stabiliti dalla direttiva postale[28].

---

[27] Studio sui sistemi contabili dei fornitori di servizi postali universali – CTcon, 2001.

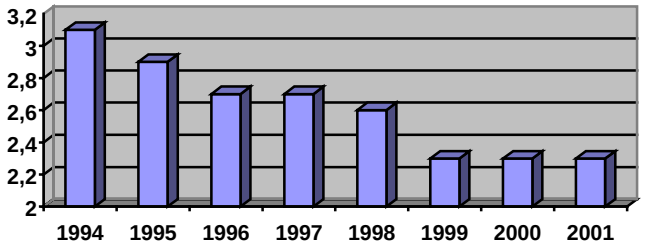
[28] Risultati UNEX per l'anno 2000, IPC.

**Figura 7: Qualità del servizio per la posta transfrontaliera (D+3)**




Nel 2001, il 92,3% della posta transfrontaliera prioritaria è stata recapitata in D+3 (indicatore della velocità) rispetto al 69,1% nel 1994. Inoltre, il 98,7% è stato recapitato in D+5 (indicatore di affidabilità), rispetto al 92,4% nel 1994. Il numero medio di giorni di transito era di 2,3 nel 2001.

**Figura 8: Qualità del servizio per la posta transfrontaliera**




Questo rapido miglioramento è il risultato degli obiettivi fissati dalla direttiva postale nonché del recepimento, da parte di tutti i fornitori del servizio universale tranne uno, dell'accordo REIMS sulle spese terminali (che ha introdotto, come previsto dalla direttiva, un collegamento diretto fra il livello di remunerazione accordato ai fornitori del servizio universale per il recapito della posta transfrontaliera e le prestazioni realizzate in materia di qualità del servizio). Si deve inoltre sottolineare che, in media, il recapito in D+2 ha raggiunto il 74,3% nel 2001. Ciò significa che adesso una quantità maggiore di posta transfrontaliera prioritaria viene recapitata in D+2 di quanto veniva recapitato nel 1994 in D+3.

Inoltre, l'armonizzazione delle prestazioni dei fornitori del servizio universale a livello transfrontaliero (come pure a livello nazionale) e la riduzione delle diseguaglianze per i tempi di consegna nazionali e transfrontalieri hanno permesso di diminuire l'effetto "frontiera". Tuttavia, occorre sottolineare che sono necessari ancora ulteriori sforzi per migliorare la qualità del servizio su numerose tratte transfrontaliere.

***È migliorata anche la qualità del servizio postale interno***

La qualità dei servizi postali interni è migliorata parallelamente a quella dei servizi transfrontalieri[29]:

- Il miglioramento del servizio postale transfrontaliero ha permesso di migliorare la qualità del servizio interno, in quanto, una volta passata la frontiera, la posta viene trattata allo stesso modo, indipendentemente dalla provenienza;
- Il miglioramento della qualità dei servizi interni è stato facilitato anche dal requisito della direttiva postale per l'effettuazione di un monitoraggio indipendente delle prestazioni;
- Il miglioramento del servizio postale interno è stato facilitato infine dall'entrata in vigore di standard qualitativi nazionali, come richiesto dalla direttiva.

Il miglioramento della qualità del servizio offerto dagli operatori postali è stato conseguito a livelli tariffari che in generale non sono aumentati parallelamente all'inflazione[30]. I miglioramenti più sensibili sono stati registrati negli Stati membri con livelli qualitativi più bassi, realizzando così un'armonizzazione ad un livello soddisfacente in tutta la Comunità. Tuttavia, rimane da risolvere il problema della mancanza di un metodo armonizzato per la misurazione della qualità del servizio negli Stati membri, ma la soluzione non dovrebbe tardare, in quanto il Comitato europeo di normalizzazione (CEN) ha approvato una norma per la misurazione della qualità del servizio per gli invii di posta prioritaria e di prima classe. Riveste importanza fondamentale che gli Stati membri preparino adeguatamente l'applicazione delle norme CEN per consentire a tutti gli utenti di continuare a godere di ulteriori miglioramenti qualitativi, anche in settori diversi dalla posta transfrontaliera prioritaria e da quella di prima classe.

Gli obiettivi della direttiva postale sono stati in gran parte raggiunti, e l'impatto normativo è stato significativo, in quanto la maggior parte degli Stati membri ha modificato la rispettiva legislazione.

## 4.7. Procedure di reclamo e ricorso

La direttiva postale chiedeva agli Stati membri di assicurare la disponibilità di adeguate misure per la protezione dei clienti.

In base ad uno studio recente[31], *"l'applicazione delle disposizioni della direttiva postale in materia di protezione dei clienti varia… tuttavia, pare che i clienti[32] ricevano una protezione adeguata."*

L'impatto normativo di questo aspetto della direttiva postale è stato significativo, in quanto la legislazione degli Stati membri, in gran parte, ha reso le autorità di regolamentazione del settore postale responsabili delle procedure di ricorso. Benché in molti Stati membri gran

---

29 Questo fatto è generalmente riconosciuto, bechè i dati sulle prestazioni non siano comparabili in quanto il monitoraggio indipendente dei risultati non sussisteva prima del 1992. Ad esempio, l'Eurobarometro 53 – gli Europei ed i servizi d'interesse generale (INRA, ottobre 2000, disponibile sul sito http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/surveys/index_en.html) ha riscontrato un alto livello di soddisfazione per la qualità dei servizi postali nazionali.

30 Benché vi siano variazioni notevoli fra Stati membri, in parte a motivo di variazioni nell'imposizione dell'IVA.

31 tudio sull'impatto di alcuni aspetti dell'applicazione della direttiva 97/67/CE – Omega Partners, 2001.

32 Nel contesto di questo rapporto, i clienti sono gli utilizzatori privati.

parte delle disposizioni in materia di protezione dei clienti si ricolleghino a legislazione esistente, ciò non accade nel caso del settore postale.

### 4.8. Norme tecniche

La direttiva postale mirava a migliorare l'interconnettività delle reti postali comunitarie, in parte attraverso una maggiore normalizzazione a carattere tecnico. Il Comitato europeo di normalizzazione (CEN) è responsabile dell'elaborazione di tale normativa, tenendo conto dei provvedimenti di armonizzazione adottati a livello internazionale, particolarmente da parte dell'Unione postale universale (UPU). La direttiva postale prevedeva altresì che il comitato della direttiva postale assistesse la Commissione nello sviluppo di provvedimenti in materia di normalizzazione tecnica.

La Commissione, nel 1996, ha incaricato il CEN di sviluppare norme europee per il settore postale attraverso il mandato della Commissione M/240, che comprendeva in origine 15 voci. I lavori sono svolti da un apposito comitato tecnico del CEN (CEN/TC331). La normalizzazione è un processo lungo, ma il lavoro del comitato TCC331 sta facendo buoni progressi. Sono disponibili progetti di norme per gran parte delle voci comprese nel mandato M/240, e circa due terzi di tali progetti hanno superato, o stanno attualmente per superare, la procedura di approvazione ufficiale. La prima norma europea per i servizi postali è stata approvata nell'anno 2000[33], e altre tre successivamente[34].

**Figura 9: Situazione attuale del mandato CEN**

| | | |
|---|---|---|
| Norme approvate formalmente | 4 | 16% |
| Progetti di norme oggetto di procedura formale | 12 | 48% |
| Progetti di norme disponibili | 2 | 8% |
| Progetti di norme in via di sviluppo | 7 | 28% |
| **Totale** | **25[35]** | **100%** |

Gran parte delle voci dovrebbero costituire oggetto di norme europee entro la fine del 2003. Sulla base dei risultati ottenuti nell'ambito del mandato esistente, è stato avviato dal comitato CEN/TC331, e sostenuto dalla Commissione, un processo di consultazione destinato a formulare proposte per future attività di normalizzazione europea. Un progetto di mandato CEN è stato elaborato sulla base di proposte CEN/TC331, che è stato approvato dal comitato della direttiva postale nonché da quello istituito in virtù della direttiva 98/34/CE[36]. La Commissione ha quindi elaborato un nuovo mandato CEN per i servizi postali (M/312). Inoltre, nel 2001 è stato firmato un accordo preliminare fra il CEN e l'UPU allo scopo di rafforzare l'esistente collaborazione.

Infine, l'adozione delle prime norme ufficiali europee dovrebbe interessare una nuova fase di implementazione a livello tecnico e normativo negli Stati membri. Tale nuova fase di implementazione è stata lanciata dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri, e

---

33 TS13712 – Postal Services – forms – harmonization of vocabulary.

34 TS14014 – Postal Services - Hybrid mail - Document type definitions for customer to operator: a common set of default tags, EN13850 – Postal services – measurement of transit time of end to end services for single piece priority and first class mail, ed EN13724 - Postal Services - Aperture of private letter boxes and letter plates - Requirements and test methods..

35 Le singole voci sono state modificate con risoluzioni del comitato CEN/TC331 in seduta plenaria, per motivi tecnici e operativi (ad esempio, distinzione e fusione di vari elementi, elementi nuovi).

36 Direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura di informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche GU L 204 del 21/07/1998 pag. 0037.

con la partecipazione del comitato della direttiva postale. È ora di importanza cruciale che gli Stati membri si preparino al recepimento delle norme in via di sviluppo da parte del CEN per i servizi postali.

A livello normativo l'impatto della direttiva postale è stato notevole, in quanto le norme ufficiali europee per i servizi postali diventeranno norme nazionali, e numerosi principi basati sulla direttiva postale acquisteranno così carattere obbligatorio per i fornitori del servizio universale, assicurando una maggiore armonizzazione a livello operativo.

### 4.9. Autorità nazionali di regolamentazione

La direttiva postale invitava gli Stati membri a distinguere le funzioni di regolamentazione da quelle operative.

Tutti gli Stati membri hanno istituito autorità nazionali di regolamentazione (ANR) giuridicamente distinte da tutti gli operatori postali, compresi i fornitori del servizio universale.

Tuttavia, notifiche ricevute e indagini suppletive hanno dimostrato che la piena indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione rispetto agli operatori del servizio universale non sussiste in tutti gli Stati membri, poiché non sempre vi è una chiara distinzione fra poteri normativi e operatività dei servizi.

**Figura 10: Autorità nazionali di regolamentazione**

| | ANR | Piena indipendenza |
|---|---|---|
| BE | Ministero delle telecomunicazioni e Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) | No |
| DK | Ministero dei trasporti e Postttilsynet (ispettorato dei servizi postali) | Sì |
| DE | Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) | Sì |
| EL | Ministro dei trasporti e comunicazioni (EETT) | No |
| ES | Ministerio de Fomento | Sì |
| FR | Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie<br>Direction Générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes | No |
| IR | Ufficio del direttore dei regolamenti delle telecomunicazioni | Sì |
| IT | Ministero delle comunicazioni | Sì |
| LU | Institut Luxembourgeois de Régulation | Sì |
| NL | Ministero dei trasporti, lavori pubblici e OPTA | Sì |
| AT | Ministero federale dei trasporti, innovazione e tecnologia | Sì |
| PT | Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) | Sì |
| SF | Ministero dei trasporti e comunicazioni<br>e centro per l'amministrazione delle telecomunicazioni | Sì |
| SE | Agenzia poste e telecomunicazioni (PTS) | Sì |
| UK | Commissione dei servizi postali (Postcomm) | Sì |

L'impatto a livello normativo è stato significativo. Tutti gli Stati membri hanno istituito autorità nazionali di regolamentazione (ANR) giuridicamente distinte dai fornitori del servizio universale.

Tuttavia, sussistono divergenze significative a livello di competenze e risorse delle autorità nazionali di regolamentazione, mentre, in generale, sussistono altresì preoccupazioni sul ruolo di tali autorità, e su possibili asimmetrie in campo normativo, particolarmente in futuro, in seguito all'apertura del mercato alla concorrenza.

### 4.10. Il recepimento della direttiva postale negli Stati dell'EFTA

L'autorità di sorveglianza dell'EFTA sta attualmente esaminando i provvedimenti di recepimento notificati. L'impressione dei servizi di tale autorità è che la direttiva postale sia stata correttamente recepita, ma non è stata ancora effettuata un'analisi completa. L'autorità prevede di esaminare le tavole di corrispondenza degli Stati dell'EFTA il prossimo autunno.

## 5. GLI SVILUPPI DEL SETTORE POSTALE

### 5.1. Aspetti economici

**Figura 11: Indicatori fondamentali**

**Entrate dei servizi postali UE:** circa € 85 miliardi, ovvero l'1% del PIL.

**Occupazione nei servizi postali UE:** L'occupazione presso i fornitori del servizio universale è di circa 1,2 milioni di unità. L'occupazione nel settore dei servizi corriere e servizi espresso privati si valuta a circa 440 000 posti di lavoro. Più di un milione di altri posti di lavoro sono ritenuti strettamente collegati ai servizi postali o dipendenti da essi.

**La cifra d'affari dei fornitori del servizio universale** comprende corrispondenza (64%) e pacchi/invii espresso (36%).

**Un mercato in crescita-** **Corrispondenza-** +4% in entrate, +3% in volume (all'anno, 1995-2000).

Pubblicità diretta per corrispondenza +5% in entrate (all'anno, 1995-2000).

**Pacchi** - più +8% in entrate (all'anno, 1995-2000).

**Un mercato in attivo** Gran parte degli operatori postali sono ora in attivo. I principali sono la Deutsche Post World Net (€32,7 miliardi), la francese La Poste (€16 miliardi) e Consignia (€13,2 miliardi) seguiti da TPG (€9,9 miliardi). Questi operatori rappresentano il 78% del totale delle entrate dei fornitori del servizio universale.

### 5.2. Crescita e segmentazione del mercato

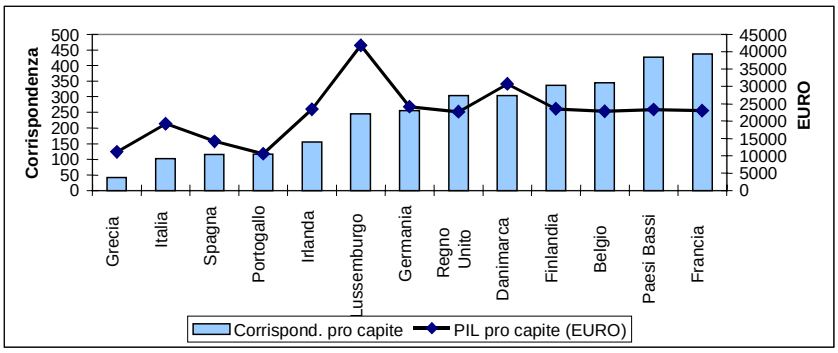
***Crescita continuata in tutti i segmenti del mercato***

Il mercato dei servizi postali[37] ha continuato a crescere in tutti i segmenti del mercato.

Le entrate per la corrispondenza dei fornitori del servizio universale sono aumentate in media del 4% dal 1995 al 2000 (3% in termini di volume). Nell'ambito di questo segmento, la pubblicità diretta per corrispondenza, col 5% all'anno, ha continuato a superare lo sviluppo della posta tradizionale. In generale, come illustrato nella Figura 12 per dieci Stati membri, la crescita in volume della corrispondenza rimane strettamente collegata al PIL.

[37] Servizi postali: servizi che includono la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione di invii postali (comunicazioni che saranno trasportate e consegnate dai fornitori del servizio universale all'indirizzo indicato dal mittente in tale forma. Oltre alla corrispondenza, gli invii comprendono anche, ad esempio, libri, cataloghi, quotidiani e periodici, e pacchi postali contenenti merci con o senza valore commerciale), articolo 1, paragrafi 1 e 7, della direttiva postale.

**Figura 12: PIL pro capite (prezzi di mercato) e volume della corrispondenza pro capite 1999**




Fonte: Annuario Eurostat (2001) e UPU (2002). Le cifre si riferiscono unicamente alla corrispondenza nazionale, e non comprendono lettere, cartoline, stampe, pacchetti, materiale per non vedenti, invii commerciali, campioni di merci, invii "Phonoost", e pacchetti postali.

Tuttavia, negli ultimi mesi, i volumi postali si sono stabilizzati in alcuni Stati membri, in parte a causa dell'effetto di sostituzione con la posta elettronica, e l'UPU prevede che fino al 2005 la crescita del settore rallenti fino al 2-3% all'anno.

Nel mercato dei pacchi, la crescita negli ultimi cinque anni è stata superiore all'8% all'anno. Il valore totale del mercato dei corrieri e servizi espresso nell'UE è stato di circa €31 miliardi nel 2000, rispetto a €21 miliardi nel 1995. Ciò rappresenta un aumento del 48% circa. La componente "da azienda a azienda" (B2B) di questo mercato è la più significativa, con massima crescita e massimo livello degli utili, benché gli altri segmenti del mercato B2C ("dalle aziende al consumatore") e C2B/C ("dai clienti alle aziende o ai clienti") siano anch'essi significativi, e di potenziale importanza strategica, ad esempio in termini di commercio elettronico.

### *5.2.1. Quote e strutture del mercato*

***Livelli variabili di concorrenza***

**Figura 13: Concorrenza in vari segmenti del mercato**

| Segmenti del mercato | Grado di concorrenza | Caratteri di sintesi |
|---|---|---|
| Corrispondenza interna | Emergente | La concorrenza rimane limitata data la vasta entità della rimanente area riservata in molti Stati membri.<br>I principali concorrenti sono essenzialmente operatori di nicchia, nei settori della pubblicità diretta ed in mercati locali. |
| Corrispondenza transfrontaliera | Notevole (controllata dagli FSU) | Nonostante l'esistenza di riserve *de jure* in 10 Stati membri, principalmente fra FSU, consolidatori e grandi produttori di corrispondenza. |
| Servizi per pacchi | Intensa (consolidamento ad opera di FSU) | Gli FSU stanno consolidando ed estendendo le spesso dominanti posizioni di mercato con alleanze e acquisizioni di operatori privati. Ciò produce una concentrazione del mercato, con formazione di reti pubbliche/private a livello paneuropeo e persino internazionale. Gli FSU stanno anche sviluppando una presenza nella logistica. |
| Servizi espresso | Intensa (fusioni e acquisizioni da parte di FSU) | Il segmento, con importante presenza di operatori privati (integratori), è in fase di concentrazione ad opera degli FSU, attraverso fusioni e acquisizioni. |
| Nuovi servizi | Emergente | Segmento tuttora caratterizzato da una frammentazione della concorrenza e delimitazione energicamente contestata per i servizi a valore aggiunto. |

***I fornitori del servizio universale, ancora in gran parte protetti dall'area riservata, hanno mantenuto la loro posizione dominante sul mercato postale e l'hanno estesa in mercati ancillari come quello dei pacchi, dei servizi espresso e dei servizi corriere.***

Nel mercato della corrispondenza, i fornitori del servizio universale avevano una quota di mercato pari all'84% circa nel 2000, riflettendo il livello della riserva negli Stati membri. Anche dove vi è stata un'apertura del mercato, questi operatori hanno mantenuto la posizione dominante.

*Esempio 1: In Germania, dal 1998 il 25% del mercato totale della corrispondenza è aperto alla concorrenza. Dopo tre anni, i 1 070 titolari di licenze avevano catturato il 9% del segmento aperto del mercato, ossia il 2% del mercato totale della corrispondenza*[38].

*Esempio 2: In Spagna, diversi decenni fa il 62% del mercato della corrispondenza è stato aperto alla concorrenza. Circa 2 000 concorrenti della Correos hanno catturato il 13% del segmento aperto del mercato, ossia l'8% del mercato totale della corrispondenza*[39].

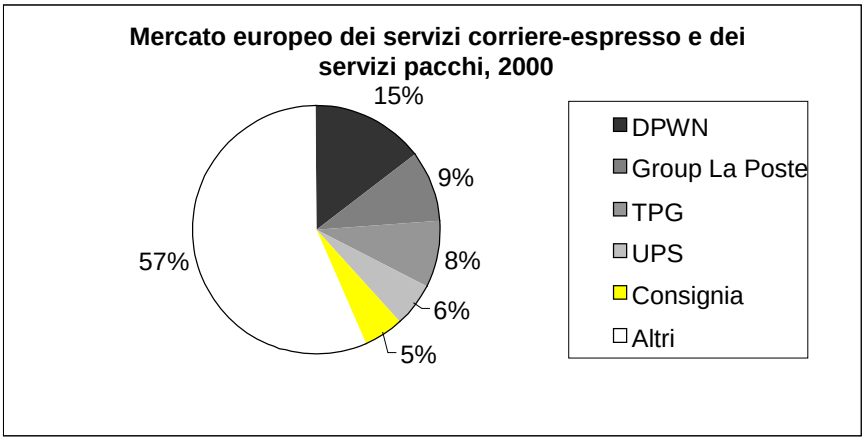
*Esempio 3: In Svezia, nel 1993 il 100% del mercato della corrispondenza è stato aperto alla concorrenza. Dopo sette anni, circa 50 concorrenti della Svezia Post avevano soltanto il 5,2% del mercato.*

In molti Stati membri, gli operatori privati possono fornire soltanto servizi di nicchia, ad esempio scambi di documenti o servizi di distribuzione di corrispondenza sopra i 200 g, ma svolgono talora un esempio importante a livello di sotto-segmenti.

*Esempio: La CityMail in Svezia ha una quota di mercato del 4,8% del mercato svedese della corrispondenza, ma ha raggiunto il 25% nel sotto-segmento della corrispondenza commerciale generata mediante computer*[40].

Nel mercato dei servizi espresso e servizi corriere, i fornitori del servizio universale hanno incrementato in misura significativa le quote occupate, che ora raggiungono il 40% circa. I cinque operatori principali sono tutti costituiti da fornitori del servizio universale, con l'unica eccezione dell'United Parcel Service (UPS).

**Figura 14: Il mercato europeo dei servizi corriere e dei servizi espresso, 2000**




Nel mercato dei pacchi postali, storicamente i fornitori del servizio universale sono stati gli operatori dominanti per i servizi interni destinati ai clienti e ai piccoli utenti commerciali. D'altra parte, la concorrenza di imprese private, che hanno sviluppato reti nazionali e talvolta paneuropee, è stata intensa nel settore dei servizi di consegna pacchi per le imprese. In questo contesto, i fornitori del servizio universale hanno recentemente consolidato le loro posizioni di mercato sviluppando strategie paneuropee attraverso alleanze e acquisizioni. Ciò ha

38 Relazione annuale 2001, RegTP.

39 KEP Meldungen, 3/5/2001.

40 Uniform tariff and prices geared to costs, Report from the National Post and Telecom Agency, 1 July 2001.

permesso di arrivare ad una maggiore concentrazione del mercato, posizionando alcuni FSU come operatori di portata europea nel segmento dei pacchi.

*Esempio 1: In Germania, il fornitore del servizio universale ha consolidato la propria posizione con una quota di mercato del 22% (più del doppio del concorrente più prossimo) in un mercato caratterizzato da una concentrazione crescente, mentre tre altri FSU figurano adesso nelle prime cinque posizioni (La Poste, Consignia e TPG).*

*Esempio 2: In Svezia, il fornitore del servizio universale ha rafforzato le proprie posizioni di mercato mediante acquisizioni ed alleanze, mentre gli FSU stranieri sono diventati sempre più attivi (Deutsche Post, Consignia, La Poste, Post Danmark, Norway Post).*

*Esempio 3: In Spagna, Correos, che aveva soltanto una quota di mercato del 6%, punta ad occupare una posizione di leader con un aumento più che doppio della quota di mercato entro il 2004, in un mercato che è ancora in gran parte dominato da operatori nazionali privati.*

### *5.2.2. Sviluppo dei fornitori del servizio universale*

***I fornitori del servizio universale si sono sviluppati sempre più in direzioni imprenditoriali, anziché a carattere pubblico.***

**Figura 15: Statuto organizzativo dei fornitori del servizio universale nel 1991 e nel 2002**

| | Ente pubblico | Impresa controllata dallo Stato | Società per azioni controllate dallo Stato | SPA controllate dallo Stato | SPA a controllo privato | SPA di proprietà privata |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Descrizione della proprietà | Proprietà pubblica integrale | Proprietà pubblica integrale | Proprietà pubblica integrale (controlla tutte le azioni) | Lo Stato controlla la maggioranza delle azioni, i privati la minoranza | Lo Stato controlla una minoranza di azioni, i privati controllano la maggioranza | Controllo privato di tutte le azioni |
| 1991 | AT, DK, EL, IT, LU | BE, DE, EL, FR, PT, SE, SF, UK | IR, NL | - | - | - |
| 2002 | - | DK, EL, LU, FR, ES | UK, SE, SF, BE, AT, IT, PT | DE, IR* | NL | - |

Fonte: Libro verde e risultati preliminari Pls Rambøll basati sulle relazioni annuali
*An Post sta attualmente trasferendo il 14,9% delle azioni ai dipendenti. Si noti che la An Post non è quotata in borsa.

La Figura 15 dimostra che vi è stato uno sviluppo significativo verso la forma della società per azioni, ed è notevole che Danimarca, Grecia ed Italia abbiano indicato di recente l'intenzione di abbandonare il sistema della proprietà pubblica. Questa privatizzazione comporta vari effetti significativi illustrati in appresso, e vale la pena di sottolineare che le diverse forme di adattamento da parte degli Stati membri possono aver creato particolari vantaggi di mercato (vantaggio di chi si muove per primo o effetto battistrada) per quelli all'avanguardia della privatizzazione.

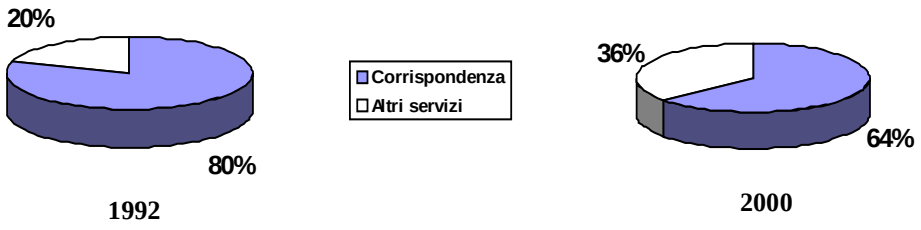
***I fornitori del servizio universale hanno partecipato attivamente alle attività di fusione e acquisizione sul mercato, creando reti europee nel settore dei pacchi.***

Diversi importanti fornitori del servizio universale hanno acquistato operatori privati di servizi pacchi per consolidare ed espandere la loro presenza sui mercati nazionali e di altri Stati membri. Deutsche Post (DPWN), TPG, La Poste francese e Consignia hanno tutti costituito una capacità di consegna su scala europea per i pacchi a carattere commerciale.

***Vi è stata una crescita delle entrate dei fornitori del servizio universale, che sono meno dipendenti dalla corrispondenza.***

Le entrate totali dei fornitori del servizio universale sono aumentate del 66% dal 1995 al 2000. Questo aumento significativo costituisce un risultato diretto delle privatizzazioni. La crescita è stata più elevata nei segmenti dei pacchi, servizi corriere e servizi espresso, unitamente ad una crescita a carattere esterno attraverso fusioni e acquisizioni, il che ha fatto salire le entrate totali dei fornitori del servizio universale, mentre questi hanno attuato nuove e aggressive strategie commerciali, spingendosi in nuovi segmenti come quello della logistica. Nel 2000, quest'ultimo segmento rappresentava il 10% delle entrate.

**Figura 16: Quota della corrispondenza tradizionale nelle entrate totali FSU**

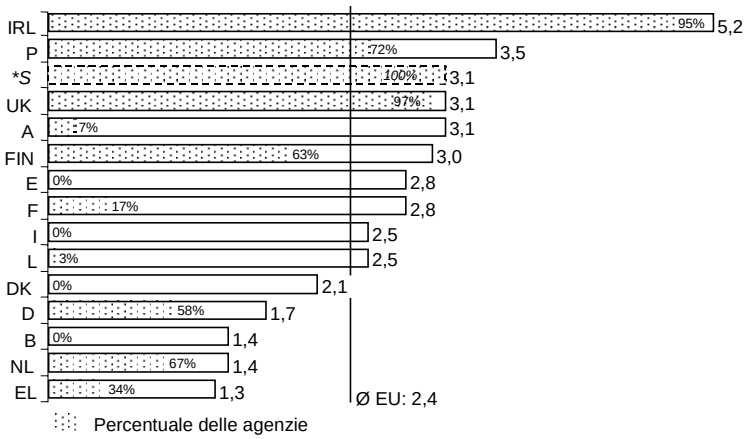



Come illustra la Figura 16, queste tendenze comportano una contrazione sostanziale della quota di entrate ricavate dai prodotti postali di tipo tradizionale.

***I fornitori del servizio universale hanno attribuito maggiore importanza ai costi e alle esigenze degli utenti.***

La privatizzazione ha naturalmente aumentato l'interesse dedicato all'efficienza in termini di costo, redditività ed esigenze degli utenti. Alcuni operatori sono passati da strutture basate su costi fissi a quelle basate su costi variabili, attraverso l'esternalizzazione delle attività non fondamentali. Maggiore attenzione è stata inoltre prestata a miglioramenti a carattere organizzativo nonché a un maggior orientamento verso il soddisfacimento delle esigenze degli utenti. È stata inoltre prestata attenzione alla rete gli uffici postali, come illustra la Figura 17 alla luce del crescente impiego di agenzie e infrastrutture in franchising, che adesso rappresentano in media il 34% del totale degli uffici postali.

**Figura 17: Numero degli uffici postali (uffici e agenzie postali- per 10 000 abitanti, CTcon-2001**




* In Svezia è attualmente in corso una ristrutturazione della rete postale. Il grafico si basa sulle cifre previste al settembre 2002

–

***Alcuni fornitori del servizio universale hanno valorizzato maggiormente le opportunità offerte dall'automazione.***

Un altro fattore essenziale per migliorare l'efficienza e la qualità del servizio è costituito dall'automazione. Le trasformazioni della tecnologia vengono esaminate più avanti nel presente capitolo, ma vale la pena di sottolineare a questo punto che diversi FSU hanno effettuato un impiego particolarmente elevato delle possibilità offerte dall'automazione per ridurre i costi, come illustrato alla Figura 18. (Occorre però notare che le dimensioni dei relativi mercati e le trasformazioni effettuate prima del 1995 devono essere prese in considerazione a livello comparativo fra gli Stati membri).

**Figura 18: Numero di macchine smistatrici a lettura automatica dell'indirizzo**

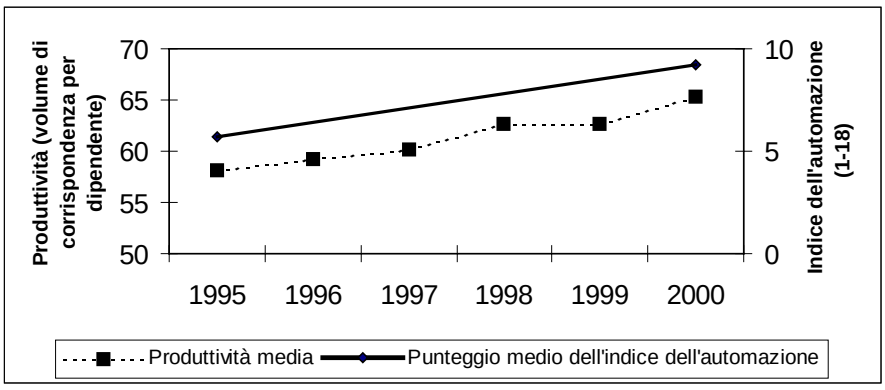
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | Variazione dal 1995 al 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Austria | 3 | Nd. | 8 | 8 | 12 | 12 | +300% |
| Belgio | 10 | 10 | 12 | 19 | 19 | 19 | +90% |
| Danimarca | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 | 26 | 0% |
| Finlandia | 11 | Nd. | 14 | 20 | Nd. | Nd. | Nd. |
| Francia | 113 | Nd. | 150 | 192 | 199 | 209 | +85% |
| Germania | 82 | 285 | Nd. | Nd. | Nd. | Nd. | Nd. |
| Regno Unito | Nd. | Nd. | 191 | 191 | 273 | 273 | Nd. |
| Grecia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0% |
| Irlanda | 2 | 3 | 3 | 5 | 7 | 7 | +250% |
| Italia | Nd. | Nd. | Nd. | Nd. | 22 | 22 | Nd. |
| Lussemburgo | 3 | 3 | 3 | 3 | 4 | 4 | +25% |
| Paesi Bassi | 14 | Nd. | 113 | 113 | 126 | 122 | +771% |
| Portogallo | 3 | 5 | 5 | 6 | 8 | 8 | +167% |
| Spagna | 4 | 4 | 4 | 4 | 6 | 6 | +50% |
| Svezia | 29 | 45 | Nd. | Nd. | Nd. | Nd. | Nd. |

Fonte: UPU (2002)

***Vi è spazio per ulteriori progressi di efficienza produttiva da parte degli FSU***

L'uso crescente dell'automazione ha permesso un continuo miglioramento della produttività:

**Figura 19: Sviluppo della produttività e livelli dell'automazione, 1995 – 2000**




Tuttavia, la Figura 19 indica anche che non tutti gli aumenti di produttività disponibili sono stati effettivamente realizzati dai fornitori del servizio universale.

Ciò è confermato dalla Figura 20, che indica l'esistenza di ampie variazioni fra i fornitori del servizio universale (dal 49% all'82%) a livello di retribuzioni in percentuale dei costi complessivi.

**Figura 20: Le retribuzioni in percentuale dei costi totali, 1995-2000**

| | 1995 | 2000 |
|---|---|---|
| Irlanda | 71,6 | 68,9 |
| Grecia | 84 | 82 |
| Austria | N/D | 75,3 |
| Danimarca | 63,8 | 62,3 |
| Finlandia | 53 | 49 |
| Francia | 68,3 | 64,5 |
| Italia[41] | 79 | 73 |
| Lussemburgo[42] | 73 | 70 |
| Paesi Bassi | N/D | 62 |
| Portogallo | 72,9 | 68,7 |
| Svezia | 61,1 | 52,1 |

Fonte: Inchiesta PLS RAMBOLL (2002)

***In seguito all'aumento delle entrate e alla maggiore attenzione prestata ai costi, gli FSU sono diventati più redditizi***

**Figura 21: Situazione finanziaria degli FSU**

| | 1988 profitti/perdite (milioni di ecu) | 2000 profitti/perdite (milioni di euro) |
|---|---|---|
| **Belgio** | **(249)** | **100** |
| **Danimarca** | **(35)** | **66** |
| **Germania** | **(1210)** | **2038** |
| **Grecia** | **(23)** | **13** |
| **Spagna** | **(308)** | **2** |
| **Francia** | **(498)** | **n.d.** |
| **Irlanda** | **(1)** | **44** |
| **Italia** | **(1058)** | **(51)** |
| **Lussemburgo** | **(3)** | **n.d.** |
| **Paesi Bassi** | **47** | **803** |
| **Portogallo** | **(36)** | **10** |
| **Regno Unito** | **160** | **80** |
| **Austria** | **n.d.** | **39** |
| **Finlandia** | **n.d.** | **92** |
| **Svezia** | **n.d.** | **162** |

Nel 1992, la maggioranza degli FSU erano in perdita, e l'80% di tali operatori presentavano ripetute perdite equivalenti in media al 12% delle entrate. La Figura 21 dimostra che, nel 2000, la maggior parte degli FSU erano in attivo.

***Complessivamente, gli FSU sono più forti, e sono pronti ad approfittare delle nuove opportunità del mercato***

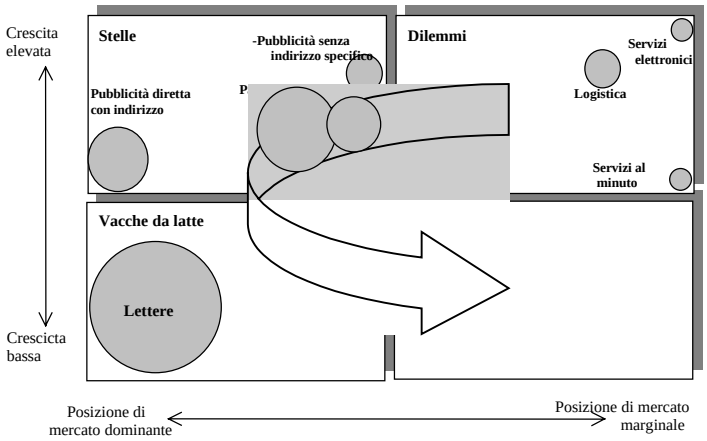
Una maggiore libertà commerciale ha permesso una maggiore efficienza in termini di controllo dei costi, nonché lo sviluppo di reti paneuropee nei segmenti dei servizi corriere e dei servizi espresso. Ciò ha permesso ai portafogli degli FSU di dipendere meno dai

41 L'Italia utilizza le cifre del 1999.

42 Il Lussemburgo utilizza le cifre del 1999.

tradizionali servizi per corrispondenza e di acquistare un carattere più equilibrato, come illustrato dalla seguente analisi del gruppo BCG[43].

**Figura 22: Analisi BCG degli FSU**




### *Ma sussistono problemi oltre alle opportunità*

Complessivamente, la situazione degli FSU è migliorata in quanto sono riusciti a convertire i vecchi punti di debolezza in punti di forza (ad esempio, migliore qualità dei servizi, maggiore attenzione alla clientela, maggiore efficienza e redditività), rafforzandosi anche a livello dei loro punti di forza tradizionali quali notorietà di marca, ubiquità ed economia di scala. Tuttavia, la produttività rimane variabile, alcuni FSU dimostrano limitazioni della capacità di controllare i costi, rimane una certa dipendenza da utili a carattere monopolistico, e vi è la minaccia della sostituzione di prodotti postali elettronici.

---

43 La matrice BCG, che prende il suo nome dal Boston Consulting Group, rappresenta in forma grafica le differenze tra attività in termini di quote relative del mercato e di tassi di crescita delle industrie. Le cosiddette "*cash cows*" ("vacche da latte") sono attività in cui un'impresa ha un'elevata quota del mercato ma tale mercato è da considerarsi maturo, con scarse prospettive di crescita o persino in declino; in teoria, queste attività dovrebbero essere "munte" allo scopo di raccogliere capitali per finanziare investimenti in futuri settori produttivi. Le "stelle" rappresentano le attività nelle quali un'impresa possiede un'elevata quota di un mercato in crescita; in teoria, dovrebbero essere oggetto di ulteriori investimenti per mantenere la crescita (possono diventare le vacche da latte di domani). I "dilemmi" sono le attività in cui un'impresa ha una ridotta quota di mercato, ma il mercato sta cominciando a decollare o presenta un significativo potenziale di crescita. Devono essere tenuti d'occhio e gestiti in modo adeguato, perché possano diventare le stelle del domani, o rivelarsi i "cani". I "cani" assorbono capitale senza alcuna prospettiva che ne giustifichi la prosecuzione; in linea teorica, dovrebbero essere eliminati per liberare fondi a fini di investimento in opportunità più interessanti.

**Figura 23: Analisi SWOT (FSU)**

| | |
|---|---|
| **OPPORTUNITÀ:**<br>• Positiva crescita della corrispondenza per molti FSU;<br>• Significativo potenziale di crescita per pubblicità e pacchi;<br>• Significativo potenziale di crescita per servizi espresso;<br>• **Potenziale di attività derivate dall'e-commerce;**<br>• **Potenziale a livello di logistica.** | **MINACCE:**<br>• Minaccia di sostituzione con posta elettronica<br>• Maggiore concorrenza. |
| **PUNTI DI FORZA:**<br>• Notorietà di marca;<br>• Ubiquità della rete di distribuzione;<br>• Economie di scala;<br>• **Strutture commerciali;**<br>• **Orientamento commerciale;**<br>• **Redditività;**<br>• **Conversione di costi fissi in costi variabili;**<br>• **Maggior quota del mercato dei pacchi;**<br>• **Qualità del servizio;**<br>• **Diversificazione delle entrate;**<br>• **All'avanguardia in fatto di riforma postale mondiale;**<br>• **Emergenti reti paneuropee (pacchi ed espressi)** | **PUNTI DI DEBOLEZZA:**<br>• Produttività;<br>• Dipendenza da profitti monopolistici;<br>• Flessibilità occupazionale;<br>• ~~Amministrazioni statali;~~<br>• ~~Limitato orientamento commerciale;~~<br>• ~~Organizzazioni non in attivo;~~<br>• Mancanza di flessibilità a livello di rete;<br>• ~~Quota di mercato in diminuzione per pacchi;~~<br>• ~~Qualità del servizio;~~<br>• ~~Entrate dipendenti da monopoli;~~<br>• Diminuzione del volume della corrispondenza proveniente dai clienti;<br>• Flessibilità limitata in materia di obblighi del servizio universale;<br>• Mancanza di reti paneuropee (lettere) |

*NOTA: Altri operatori postali godono di simile opportunità e sono minacciati dagli stessi elementi. Tuttavia, il considerevole rafforzamento dei fornitori del servizio universale significa che molto probabilmente tali operatori avranno maggiori difficoltà a livello di accesso al mercato e successivo sviluppo.*

### *5.2.3. Collegamenti e tendenze mondiali*

Al di là dell'Europa, anche a livello mondiale il mercato postale sta cambiando rapidamente a causa della globalizzazione, maggiore concorrenza, rapido sviluppo tecnologico ed evoluzione delle esigenze degli utenti. La riforma postale costituisce una tendenza di portata mondiale, sostenuta da organizzazioni internazionali come l'UPU e la Banca mondiale. Il congresso dell'UPU[44] ha invitato i governi, le amministrazioni postali e le organizzazioni membre dell'Unione a trasformare i servizi postali da un dipartimento dello Stato ad un'attività imprenditoriale, con piena autonomia gestionale e autosufficienza finanziaria. La riforma postale rientra anche nella globalizzazione degli scambi commerciali. Sono stati stipulati accordi in sede WTO, e sono in corso, o imminenti, negoziati presso alcune amministrazioni per aprire l'accesso al mercato postale, mentre la globalizzazione dei servizi procede anche in sedi GATTS.

In questo contesto, lo sviluppo del mercato ha collocato l'Europa all'avanguardia della riforma mondiale dei servizi postali. *"Lo sviluppo più notevole degli ultimi anni [concernente gli operatori postali] è stata la trasformazione di quattro ex amministrazioni postali nazionali in imprese postali, di servizi espresso e logistica. Si tratta della Deutsche Post, TPG, Consignia e La Poste (F), che sono state talvolta ribattezzate "superposte". Questi operatori stanno occupando un ruolo analogo a quello dei principali operatori del settore privato come UPS e FedEx"*[45].

---

44 Raccomandazioni di strategia postale del congresso di Seul dell'UPU, 1994.

45 Environmental Developments and Postal Responses at 2001, a discussion paper, draft 5 April 2001, International Bureau of UPU, Bern.

### *5.2.4. L'indebolimento dei tradizionali confini settoriali*

Lo sviluppo del mercato sta alterando in misura significativa la configurazione del settore postale, indebolendo i confini tradizionali come quello separante gli operatori pubblici da quelli privati, a causa degli elementi seguenti:

- L'evoluzione in senso imprenditoriale (e talvolta privatistico) dei fornitori del servizio universale;
- L'evoluzione significativa del posizionamento di tali operatori (da amministrazioni che gestiscono un servizio di trasporto a organizzazioni commerciali che forniscono servizi di consegna);
- Le iniziative dei fornitori del servizio universale al di là dei servizi postali tradizionali, ad esempio in direzione dei servizi espresso, servizi corriere, trasporti, logistica, dettaglio, commercio elettronico;
- Acquisizioni e alleanze a livello di tutti gli operatori del mercato.

Il crescente ricorso all'esternalizzazione per taluni componenti della tradizionale catena del valore postale contribuisce anch'esso a cancellare confini una volta considerati inviolabili.

### *5.2.5. Lo sviluppo del mercato presenta benefici evidenti, ma altresì costi e rischi*

I benefici collegati allo sviluppo del mercato sono evidenti: migliore qualità del servizio, maggiore efficienza, maggiore redditività e minore dipendenza dalle entrate della corrispondenza. Per conseguenza, le prospettive commerciali a medio e lungo termine dei fornitori del servizio postale, che sono in grado di gestire le attività in qualità di organizzazioni commerciali, sono sempre più ottimistiche.

Tuttavia, le medesime tendenze comportano anche rischi e aspetti negativi. L'atteggiamento sempre più commerciale dei fornitori del servizio universale (ad esempio contratti individuali con grandi produttori di posta) comporta i rischi di minore trasparenza e possibili discriminazioni. Inoltre, l'accentuazione del domini esercitato sul mercato da parte dei fornitori del servizio universale confina gli altri operatori a mercati di nicchia, e può rendere difficile che nuovi soggetti possano approfittare delle future aperture del mercato.

In oltre, il recente sviluppo dei fornitori del servizio universale comporta la necessità di uno stretto monitoraggio, in quanto le "vacche da latte" del portafoglio di questi operatori godono di posizioni dominanti sul mercato tuttora protette da settori riservati di grandi dimensioni. In questo contesto, diventa essenziale l'adeguatezza del quadro normativo e dei meccanismi di regolamentazione (ad esempio il controllo dei prezzi), anche se, da soli, questi elementi probabilmente non saranno sufficienti. L'ulteriore coabitazione di aree riservate talvolta di vaste dimensioni con fornitori del servizio universale a orientamento commerciale che si spingono in mercati ancillari solleva evidenti problemi in termini di potenziali abusi del monopolio, che si sono già concretati in diversi casi giudiziari come illustrato nella Figura 24, ed anche preoccupazioni in materia di indebiti aiuti di stato a favore dei fornitori del servizio universale.

**Figura 24: Casi recenti in materia di concorrenza**[46]

| Tipo | Casi recenti | Commenti |
|---|---|---|
| Antitrust | DPAG I | Abuso di posizione dominante con la concessione di sconti di fedeltà e prezzi sottocosto per servizi pacchi commerciali |
| | DPAG II | (G.G.E.) Abuso di posizione dominante nel mercato tedesco della corrispondenza in seguito a intercettazioni, sovrapprezzi e ritardi concernenti posta internazionale |
| | Hays / La Poste (B) | Abuso di posizione dominante subordinando una tariffa preferenziale nel servizio di corrispondenza ad un contratto per un nuovo servizio B2B |
| | Caso posta ibrida | Estensione del monopolio con la riserva di servizi a valore aggiunto diversi dai tradizionali servizi di recapito |
| | SNELPD | Mancanza di un regolamento nazionale indipendente in materia di condizioni di accesso |
| | UPS vs. DPAG (DHL) | (C.G.E.) Il Tribunale di prima istanza ha confermato il nulla osta della Commissione all'acquisizione da parte della DPAG della DHL. I servizi riservati non impediscono ai relativi titolari di effettuare profitti e acquisizioni. Tuttavia, i fondi utilizzati allo scopo non devono derivare da prezzi eccessivi o altre pratiche scorrette nel settore riservato. |

## 5.3. Aspetti tecnologici

***Crescente importanza della tecnologia nel settore postale***

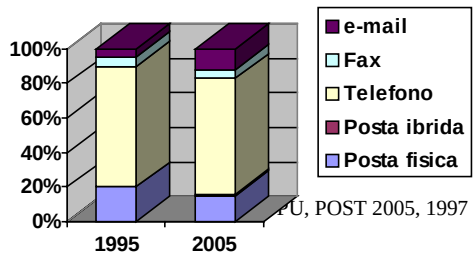
L'innovazione tecnologica offre agli utenti una scelta maggiore sia all'interno che all'esterno del mercato dei servizi postali, e crea opportunità di maggiore produttività e di nuove entrate per gli operatori postali. La capacità degli operatori postali di rispondere alle trasformazioni tecnologiche sta diventando un fattore critico del successo.

### *5.3.1. Sostituzioni nel settore postale*

Sussistono sempre maggiori opportunità per gli utenti di avvalersi di alternative ai servizi tradizionali. Ciò si deve alla crescente varietà di mezzi di comunicazione disponibili a basso costo, ed anche alla nuova infrastruttura di comunicazione, costituita dalla crescente penetrazione di Internet e dei computer.

Per conseguenza, la quota di mercato della posta tradizionale nell'ambito del mercato globale delle comunicazioni continua a diminuire (dal 20% nel 1995 al 15% nel 2005[47]). Tuttavia, non tutti i segmenti del mercato postale sono altrettanto esposti alle sostituzioni: se gli aggiornamenti bancari sono vulnerabili, altri segmenti (ad esempio la pubblicità diretta) sembrano avere ancora un significativo potenziale di crescita a medio termine.

**Figura 25 Il mercato delle comunicazioni**




UPU, POST 2005, 1997

46 I casi recano i riferimenti seguenti:
DPAG I: C147/97 e C148/97;
DPAG II: COMP/36.915;
Hays/la Poste (B): COMP/37.859;
Caso posta ibrida: COMP/37.721;
SNELPD: COMP/37.133;
UPS c. DPAG (DHL): COMP 35.141.

47 UPU, "Post 2005", 1996.

Tuttavia, nonostante vi sia una certa evidenza nel verificarsi di sostituzioni, l'impatto complessivo sui tradizionali volumi postali è stato limitato. Fino ad ora, la crescita intrinseca di tali volumi, derivante dall'incremento del PIL, unitamente ai nuovi volumi generati da servizi come la pubblicità diretta, ha assicurato tassi di sviluppo positivi, a livello volumetrico, in gran parte degli Stati membri. Unitamente alla minore dipendenza delle entrate postali dal settore della corrispondenza tradizionale, questa tendenza di fondo alla crescita può rendere i fornitori del servizio universale meno vulnerabili alle sostituzioni.

Tuttavia, alcuni fornitori del servizio universale hanno cominciato a registrare tassi di sviluppo negativi in alcuni segmenti del mercato, che attribuiscono alle sostituzioni (ad esempio USA, Svezia), per cui attualmente il futuro impatto di questi fenomeni sui volumi postali rimane imprevedibile.

### *5.3.2. Automazione dei processi e delle operazioni postali*

***Gli operatori hanno incentivi per utilizzare le nuove tecnologie a fini di aumenti della produttività***

Un fornitore del servizio universale che realizza un utile netto del 5% potrebbe raddoppiare i profitti tagliando il 5% dei costi, mentre ottenere lo stesso risultato aumentando le attività, dovrebbe moltiplicare le entrate per due. Si tratta di un incentivo considerevole agli incrementi di produttività, che spiega il significato degli sviluppi correnti.

***Automazione della corrispondenza***

Durante gli anni '80, tutti i fornitori del servizio universale hanno cercato di automatizzare i servizi di smistamento, e per quanto riguarda la corrispondenza ordinaria (ad eccezione di quella manoscritta) lo smistamento automatizzato è stato generalmente realizzato un decennio fa.

Da allora, gli sforzi principali hanno interessato gli elementi seguenti:

- Incrementare la percentuale di posta manoscritta e di invii "piatti" che possono essere smistati automaticamente (ad esempio migliorando le capacità di OCR[48] o le tecnologie di codificazione video);

- Estendere lo smistamento automatizzato anche ai centri di consegna, ove sussistono costi significativi (smistamento a livello dei turni di recapito ed anche organizzazione sequenziale di tali turni).

Attualmente, si ritiene che più del 90% della corrispondenza venga trattata con metodi automatizzati, e che il 20% di tale volume sia oggetto di smistamento sequenziale a livello di recapito. Un altro attuale settore di sviluppo è costituito dalla tecnologia di etichettatura, che permette di identificare individualmente, ossia di seguire e rintracciare lungo tutto l'itinerario, tutti gli invii di corrispondenza. Per la fine del presente decennio, quasi tutta la corrispondenza gestita dai fornitori del servizio universale potrebbe essere etichettata e smistata automaticamente fino al recapito.

---

[48] Riconoscimento ottico dei caratteri.

***Automatizzazione dei pacchi postali***

La tecnologia necessaria per automatizzare lo smistamento dei pacchi di piccole/medie dimensioni è già disponibile. Tuttavia, data l'entità degli investimenti richiesti, l'automazione è stata limitata ai centri che trattano elevati elevati. È possibile stimare che circa la metà dei pacchi medio/piccoli gestiti dai fornitori del servizio universale venga smistata automaticamente. L'effetto delle economie di scala a livello di automazione può alimentare l'attuale tendenza alla concentrazione. I pacchi più grossi e pesanti, in gran parte, vengono ancora smistati a mano. Tutti i fornitori del servizio universale stanno attualmente lavorando alla possibilità di realizzare i sistemi di etichettatura per i servizi di trasporto di pacchi mediante codici a barre e marcatura laser.

***Altri processi automatizzati***

Altre applicazioni comprendono soluzioni gestionali software e di automazione a livello di sportello. I fornitori del servizio universale hanno realizzato l'automazione degli sportelli e stanno sostituendo i sistemi informatici interni con software commerciale.

*Esempio: Sette fornitori del servizio universale dell'UE hanno fatto ricorso a soluzioni commerciali per l'automazione di sportello. Un numero crescente di tali operatori sta installando sistemi standard di programmazione delle risorse (ERP) a fini gestionali, ad esempio contabilità e finanze.*

L'utilizzazione di tali sistemi aperti non solo riduce i costi ed i rischi, ma svolge anche un ruolo importante nel contesto del consolidamento delle operazioni di organizzazioni diverse nell'ambito di uno stesso fornitore del servizio universale.

### *5.3.3. Altri sviluppi tecnologici*

***Il commercio elettronico e la catena della fornitura:***

L'emergenza del commercio elettronico sta creando opportunità commerciali per gli operatori postali:

- Servizi di trasporto e logistica: Lo sviluppo del commercio elettronico incentiva le vendite per corrispondenza;
- Rafforzamento dei rapporti con i clienti: I fornitori del servizio universale possono conferire valore aggiunto ai servizi (etichettatura), oppure ristrutturare processi tradizionali per migliorare efficienza, costi e convenienza (ad esempio affrancatura digitale);
- Nuove opportunità commerciali derivanti da nuovi servizi basati sulla tecnologia: Ciò significa utilizzare la posizione tradizionale degli operatori postali a vantaggio della nuova economia, ad esempio in qualità di fornitori di fiducia;
- Opportunità di ristrutturare le procedure amministrative: I fornitori del servizio universale possono aumentare l'efficienza e la produttività (ad esempio con la messa in opera di tecnologie del commercio elettronico in materia di subappalti).

## 5.4. Aspetti sociali e occupazionali

### *5.4.1. Accesso al servizio universale*

***Un'estesa infrastruttura di accesso***

Le condizioni di accesso alle reti e servizi postali universali sono state oggetto di un recente studio della CTcon per conto della Commissione. Lo studio ha riscontrato che vi è forse un eccesso di capacità a livello di infrastruttura di accesso postale in Europa. Gli invii vengono raccolti giornalmente presso più di 750 000 punti di accesso, e vi sono 165 milioni di punti di recapito serviti ogni giorno, in tutta l'UE. La Ctcon ha rilevato che, in Europa, i punti di accesso per abitante sono il 40% in più degli Stati Uniti, e cinque volte più numerosi per chilometro quadrato. Tuttavia, l'utilizzazione della rete postale rivela un paradosso potenziale:

- La maggioranza dei punti di accesso sono concepiti per un'utenza geograficamente dispersa;

- La maggior parte del volume è generata da utenti commerciali geograficamente concentrati (lo 0,1% dei punti di accesso riceve il 68% degli invii postali).

I fornitori del servizio universale sembrano quindi trovarsi di fronte a potenziali difficoltà, essendo costretti ad assolvere gli obblighi del servizio universale e a servire adeguatamente la clientela commerciale, prevalentemente urbana.

***Un'infrastruttura di accesso in via di adattamento***

I fornitori del servizio universale stanno modificando le infrastrutture di accesso per soddisfare le nuove esigenze della clientela e per migliorare l'efficienza. (Come accennato alla sezione 4.4 - 4.4. Accesso a reti e servizi postali universali). Tuttavia, sussistono limitazioni alle possibilità di adattamento (ad esempio, gli uffici postali delle zone rurali spesso sono considerati politicamente sensibili), per cui il livello di flessibilità consentito per la gestione dell'infrastruttura di accesso è manifestamente importante se i fornitori del servizio universale devono essere in grado di risolvere a lungo termine il paradosso dell'accesso.

### *5.4.2. Aspetti occupazionali del settore postale*

L'occupazione presso gli operatori del servizio universale è di circa 1,2 milioni di persone[49]. Gli altri operatori (essenzialmente fornitori di servizi espresso e di servizi corriere) occupano quasi 0,5 milioni di persone. Tuttavia, a motivo delle attività di esternalizzazione e franchising, sussistono attualmente settori significativi di occupazione postale diretta all'esterno dei tradizionali confini del settore postale.

Le cifre preliminari ricavate dal previsto studio sull'occupazione suggeriscono che l'occupazione diretta nei servizi postali è di almeno 1,57 milioni di unità, mentre quella indiretta[50] è stimata ad almeno 1,77 milioni. Inoltre, lo studio valuta l'effetto indotto del settore postale sull'occupazione in generale a circa 1,98 milioni di unità. Ciò suggerisce che oltre 5 milioni di posti di lavoro nell'UE sono dipendenti, strettamente collegati, o indotti dal settore postale.

*Ad esempio, l'industria europea delle vendite per corrispondenza e a distanza rappresenta più di 150 000 posti di lavoro permanenti strettamente collegati al settore postale[51].*

L'evoluzione dell'occupazione postale è strettamente collegata agli sviluppi tecnologici e di mercato illustrati alle sezioni 5.1 - Aspetti economici e 5.3 - 5.3. Aspetti tecnologici.

---

49 Equivalenti a tempo pieno in base al calcolo dell'UPU.

50 L'occupazione indiretta comprende l'occupazione in settori dipendenti dai servizi postali, o ad essi strettamente collegati.

51 Fonte: European Mail Order and Distance Selling Trade Association (EMOTA).

### *Un'erosione strutturale dell'occupazione*

L'evoluzione del numero complessivo dei salariati presso i fornitori del servizio universale deriva da elementi positivi (ad esempio, sviluppi di nuovi servizi, crescita del volume postale) combinati con fattori negativi (ad esempio l'automazione).

La Figura 26 illustra l'evoluzione occupazionale presso i fornitori del servizio universale.[52] La contrazione dei numeri totali tende ad indicare che la combinazione dei fattori occupazionali risulta complessivamente in un'erosione per i fornitori del servizio universale, ma anche che vi sono variazioni significative tra di essi. I principali fattori dell'evoluzione occupazionale sono accennati in appresso.

**Figura 26: L'evoluzione dell'occupazione presso i fornitori del servizio universale**

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | cambia-mento % 1995-2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Austria | 34003 | 34599 | 37562 | 38271 | 33536 | 33421 | -1,71 |
| Belgio | 44462 | 44292 | 43399 | 41637 | 41182 | 39933 | -10,19 |
| Danimarca* | 25030 | 25478 | 25981 | 25485 | 25700 | 24867 | -0,65 |
| Finlandia | 24600 | 23221 | 24184 | 26448 | 25347 | 24763 | 0,66 |
| Francia | 289250 | 286793 | 286914 | 287348 | 287479 | 291812 | 0,89 |
| Germania | 308459 | 292027 | 269530 | 263342 | 304265 | 319988 | 3,74 |
| Regno Unito | 208810 | 209079 | 213259 | 212500 | 213414 | 210267 | 0,70 |
| Grecia | 11572 | 10834 | 11643 | 11135 | 10931 | 11438 | -1,16 |
| Irlanda | 8062 | 8063 | 9309 | 8647 | 8952 | 9391 | 16,48 |
| Italia | 190404 | 181379 | 181262 | 178649 | 173722 | 166102 | -12,76 |
| Lussemburgo | 1697 | 1698 | 1696 | 1696 | 1707 | 1714 | 1,00 |
| Paesi Bassi | 55263 | 54427 | 57260 | 58209 | 60285 | 63255 | 14,46 |
| Portogallo | 15527 | 16041 | 15962 | 16348 | 16861 | 17160 | 10,52 |
| Spagna | 65140 | 64855 | 65127 | 64896 | 64515 | 58817 | -9,71 |
| Svezia** | 55722 | 53178 | 51804 | 51793 | 50174 | 49986 | -10,29 |
| **Totale nell'UE** | **1338001** | **1305964** | **1294892** | **1286404** | **1318070** | **1322914** | **-1,13** |

UPU (2002). *Serie temporali in equivalenti tempo pieno. **Serie temporali basate sulle relazioni annuali (dati inseriti da PLS RAMBØLL).

*Nota: I paragrafi che seguono si limitano ad accennare schematicamente i principali fattori responsabili dell'evoluzione occupazionale complessiva, in quanto è attualmente in corso la raccolta di dati più particolareggiati nell'ambito dello studio effettuato dalla Pls Rambøll per conto della Commissione sulle tendenze occupazionali nel settore postale europeo.*

[52] Le cifre differiscono leggermente da quelle Pls -Ramboll in quanto la Pls ha utilizzato equivalenti tempo pieno anziché cifre assolute (individui occupati).

***La domanda di manodopera postale***

L'aumento della domanda di servizi postali costituisce il principale fattore positivo a livello occupazionale (stima tra il 2-3% all'anno). Benché fusioni e acquisizioni conferiscano nuovi posti di lavoro al settore, si tratta di un effetto piuttosto artificiale, in quanto l'aumento che ne risulta a livello consolidato non riflette un'effettiva creazione di posti di lavoro. Anche l'apertura del mercato ha creato posti di lavoro. Ad esempio l'autorità nazionale di regolamentazione tedesca stima che più di 16 000 posti di lavoro a tempo pieno o a tempo parziale siano stati creati da operatori privati in seguito alla parziale apertura del mercato, ed anche lo sviluppo di nuovi servizi ha creato occupazione.

***Aumento dell'automazione***

Il crescente potenziale dell'automazione (vedi sezione 5.3), ha permesso agli operatori postali di incrementare la produttività e l'efficienza soddisfacendo alla domanda di maggiori volumi postali con un numero minore di personale. Vi è però ragione di ritenere che sussistano variazioni considerevoli fra Stati membri per quanto riguarda l'effettiva realizzazione dei possibili guadagni in termini di efficienza.

***Strategie di sviluppo commerciale***

Le nuove strutture imprenditoriali hanno portato all'attuazione di nuove strategie diversificate da parte dei fornitori del servizio universale. Il diverso carattere e i diversi obiettivi di tali strategie spiegano in certa misura le differenze a livello di evoluzione occupazionale presso i fornitori del servizio universale (ad esempio, gli operatori che si sono spinti in maniera più aggressiva sulla strada di economie, automazione ed esternalizzazione hanno probabilmente apportato i tagli più drastici all'occupazione). Per quanto riguarda la futura evoluzione dell'occupazione postale, è lecito attendersi che le strategie di sviluppo commerciale siano destinate a svolgere un ruolo fondamentale, e che, pertanto, le divergenze nell'evoluzione dei fornitori del servizio universale siano destinate ad aumentare. Tuttavia, la Pls Ramboll prevede che l'occupazione postale continui ad aumentare.

# 6. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

## 6.1. Il lungo processo di recepimento è quasi ultimato

Tutti gli Stati membri hanno modificato la rispettiva legislazione primaria, mentre quella secondaria ed i regolamenti particolareggiati sono in via di ultimazione. Complessivamente, ad eccezione di alcuni problemi di conformità riscontrati presso qualche Stato membro, il quadro normativo fissato dalla direttiva postale può considerarsi applicato negli Stati membri.

## 6.2. Applicazione pratica e impatto della direttiva postale

Gli Stati membri hanno adattato in larga misura il quadro comunitario alle rispettive esigenze nazionali, il che ha prodotto numerosi effetti positivi.

- ***Significativo impatto normativo:*** La direttiva postale ha avuto un impatto significativo, in quanto gli Stati membri hanno dovuto modificare la loro legislazione.
- ***Maggiore armonizzazione comunitaria:*** La direttiva postale ha realizzato una limitata armonizzazione comunitaria, ad esempio a livello dell'area riservata.
- ***Migliore qualità del servizio:*** La direttiva postale ha contribuito a migliorare la qualità del servizio sia per la posta nazionale che per quella transfrontaliera, il che ha comportato un'armonizzazione della qualità dei livelli di servizio in tutta la Comunità. Inoltre, la direttiva postale ha favorito il continuo sviluppo di norme europee per i servizi postali, compresa una gamma di metodi per la misurazione della qualità.
- ***Accelerazione della riforma postale:*** La direttiva postale ha sollecitato l'interesse dei governi per il settore postale e la rapidità delle relative riforme.
- ***Incentivi per maggiore efficienza e attenzione per la clientela da parte degli operatori postali:*** La direttiva postale ha costituito un incentivo per nuove strategie commerciali e maggiore efficienza.
- ***Evoluzione verso il mercato interno dei servizi postali:*** La limitata apertura del mercato richiesta dalla direttiva postale ha portato in alcuni Stati membri ad un'apertura maggiore.
- ***Istituzione di autorità nazionali di regolamentazione indipendenti negli Stati membri:*** L'istituzione di autorità di regolamentazione indipendenti negli Stati membri ha creato un nuovo livello di rigore a livello normativo nell'ambito del quadro normativo comunitario.

Tuttavia, in alcuni settori la direttiva postale ha avuto un impatto limitato. Ad esempio: l'applicazione della direttiva postale negli Stati membri ha non tanto accresciuto gli obblighi del servizio universale, quanto confermato gli obblighi esistenti, e l'esistente quadro normativo, comprese le disposizioni per la protezione dei clienti, erano spesso conformi ai principi della direttiva postale.

Inoltre, la direttiva postale può essersi spinta abbastanza rapidamente verso la creazione di un mercato interno alla luce dei risultati che avrebbero potuto essere sicuramente raggiunti, il che può aver avuto una serie di effetti negativi. Ad esempio, la direttiva postale non ha prodotto miglioramenti di efficienza mediante, ad esempio, pratiche di benchmarking o di gare d'appalto competitive, e l'UE è ancora relativamente inefficiente rispetto agli USA. La direttiva postale ha introdotto una concorrenza soltanto parziale, e non ha impedito l'insorgere di problemi in proposito.

### 6.3. L'impatto sul mercato della direttiva postale

La direttiva postale ha chiaramente avuto un impatto importante sullo sviluppo del mercato.

Prima del 1992, il settore postale era indietro rispetto ad altri settori della distribuzione, comunicazione e servizi, ed era evidente che avrebbe dovuto iniziare un processo di modernizzazione per salvaguardare l'efficienza produttiva dell'UE, e per mantenere la prestazione del servizio universale. Tale modernizzazione era inevitabilmente destinata a combinare una trasformazione del mercato con una trasformazione a livello normativo. Un quadro normativo che non consentisse un appropriato sviluppo del mercato avrebbe avuto effetti puramente distorsivi, fornendo agli operatori incentivi perversi, e trasmettendo tali distorsioni anche ad altri settori. In questo contesto, la direttiva postale è stata indispensabile per rimuovere gli ostacoli allo sviluppo del mercato. I risultati conseguiti, ossia un'armonizzazione di base del quadro normativo nella Comunità e una limitata apertura del mercato, costituiscono i presupposti fondamentali degli attuali e futuri sviluppi del mercato. Inoltre, i chiari indicatori fissati dalla direttiva postale per il pieno raggiungimento del mercato interno hanno dato il segnale di una trasformazione organizzativa del settore postale.

Infine, l'applicazione della direttiva postale ha dimostrato che non vi erano incompatibilità fra il previsto livello di apertura del mercato e la salvaguardia della prestazione del servizio

universale. Diversi Stati membri hanno aperto i rispettivi mercati in misura ancora maggiore, per cui è lecito sostenere che la direttiva postale avrebbe potuto tranquillamente spingersi più avanti verso la realizzazione del mercato interno.

### 6.4. Raccomandazioni

Data l'attuale situazione - salvaguardia a breve termine della prestazione del servizio universale in tutti gli Stati membri, e provvedimenti della nuova direttiva postale 2002/39 che estendono tale salvaguardia - non sono necessarie, in questa fase, altre raccomandazioni di ulteriori aggiornamenti del quadro normativo comunitario.

Tuttavia, ciò non significa che la direttiva postale abbia messo in atto un quadro normativo pienamente adeguato alle necessità di un mercato in fase di sviluppo. Le distorsioni rimangono quando i servizi riservati si trovano in posizione dominante e sono gestiti in maniera abusiva. Tali comportamenti hanno condotto all'insorgere di un certo numero di casi giudiziari. Inoltre, in alcuni Stati membri rimangono problemi di indipendenza dell'autorità di regolamentazione, ed è lecito ritenere che le variazioni nazionali a questo proposito non hanno incoraggiato l'efficienza di tutti i fornitori del servizio universale. In ogni caso, è chiaro che l'efficienza dei servizi postali rimane variabile.

La Commissione invita gli Stati membri ad "assicurare l'effettiva indipendenza, l'adeguata capacità e l'efficienza delle autorità di regolamentazione (in materia di concorrenza)"[53], in particolare nel settore postale.

Infine, la Commissione invita gli Stati membri a preparare il recepimento delle norme europee attualmente in fase di sviluppo ad opera del CEN, particolarmente per quanto riguarda i metodi di misurazione della qualità dei servizi, allo scopo di garantire l'ulteriore miglioramento, a vantaggio di tutti i clienti, delle prestazioni e del monitoraggio della qualità del servizio.

---

[53] V. Raccomandazione della Commissione per gli orientamenti per il 2002 delle politiche economiche degli Stati membri della Comunità, ECFIN/210/02.

# ALLEGATO

## Indice delle abbreviazioni

| | |
|---|---|
| ANR | Autorità nazionali di regolamentazione |
| AT | Austria |
| B2B | Business to Business (da impresa a impresa) |
| B2C | Business to Consumers (dalle imprese ai clienti) |
| BE | Belgio |
| C2B | Consumers to Business (dai clienti alle aziende) |
| C2C | Consumers to consumers (dai clienti ai clienti) |
| ca. | Circa |
| CEN | Comitato europeo di normalizzazione |
| CGE | Corte di giustizia europea |
| Commissione | Commissione europea |
| DE | Germania |
| DK | Danimarca |
| Direttiva postale | Direttiva 97/67/CE |
| D+n | Recapito n giorni dopo l'impostazione |
| Ecu | European Currency Unit (unità di conto europeo) |
| EFTA | European Free Trade Area (Zona europea di libero scambio) |
| EL | Grecia |
| EN | Norma ufficiale europea |
| ES | Spagna |
| FR | Francia |
| FSU | Fornitori del servizio universale |
| GATS | General Agreement on Trade in Services (Accordo generale sul commercio nei servizi) |
| G.U. | Gazzetta ufficiale (delle Comunità europee) |
| IR | Irlanda |
| IT | Italia |
| IT | Tecnologia dell'informazione |
| LU | Lussemburgo |
| NL | Paesi Bassi |
| OCR | Riconoscimento ottico dei caratteri |
| OSU | Obblighi del servizio universale |
| p.a. | Per annum |
| PIL | Prodotto interno lordo |
| PT | Portogallo |
| REIMS | Accordo sulle spese terminali fra diversi fornitori europei del servizio universale |
| SE | Svezia |
| SEE | Spazio economico europeo |
| SF | Finlandia |
| SPA | Società per azioni |
| TC | Comitato tecnico |
| TS | Specifiche tecniche |
| UE | Unione europea |
| UK | Regno Unito |
| UNEX | Unipost External Monitoring System (sistema di monitoraggio esterno Unipost) |
| UPU | Unione postale universale |
| USA | United States of America |
| WTO | World Trade Organisation (Organizzazione mondiale del commercio) |

# SCHEDA FINANZIARIA

DATA:

| | | |
|---|---|---|
| 1. | LINEA DI BILANCIO:<br>B5-3001 | STANZIAMENTI:<br>N/A |
| 2. | DEFINIZIONE DELL'AZIONE:<br>Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva postale (Direttiva 97/67/CE) | |
| 3. | BASE GIURIDICA:<br>Articolo 23 della direttiva 97/67/CE | |
| 4. | OBIETTIVI:<br>Informare il Parlamento europeo ed il Consiglio sullo sviluppo del mercato interno dei servizi postali | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 5. | INCIDENZA FINANZIARIA<br><br>Non applicabile (vedi osservazioni infra) | PERIODO DI 12 MESI<br><br>(milioni di EURO) | ESERCIZIO FINANZIARIO IN CORSO<br><br>(milioni di EURO) | ESERCIZIO FINANZIARIO SEGUENTE<br><br>(milioni di EURO) |
| 5.0 | SPESE<br>- IMPUTATA AL BILANCIO CE (RIMBORSI/INTERVENTI)<br>- AUTORITÀ NAZIONALI<br>- ALTRO | | | |
| 5.1 | ENTRATA<br>- RISORSE PROPRIE DELLE CE (PRELIEVI/DAZI DOGANALI)<br>- NAZIONALI | | | |

| | | [n+2] | [n+3] | [n+4] | [n+5] |
|---|---|---|---|---|---|
| 5.0.1 | SPESA ESTIMATIVA | | | | |
| 5.1.1 | ENTRATE ESTIMATIVE | | | | |

| | | |
|---|---|---|
| 5.2 | METODO DI CALCOLO:<br>non applicabile | |
| 6.0 | IL PROGETTO PUÒ ESSERE FINANZIATO A PARTIRE DA STANZIAMENTI ISCRITTI AL PERTINENTE CAPITOLO DEL BILANCIO IN CORSO? | N/A |
| 6.1 | IL PROGETTO PUÒ ESSERE FINANZIATO MEDIANTE TRASFERIMENTI FRA CAPITOLI DEL BILANCIO CORRENTE? | N/A |
| 6.2 | SARÀ NECESSARIO UN BILANCIO SUPPLETIVO? | N/A |
| 6.3 | SARÀ NECESSARIA L'ISCRIZIONE DI STANZIAMENTI IN FUTURI BILANCI? | N/A |

OSSERVAZIONI:
La presente relazione, prevista dall'articolo 23 della direttiva 97/67/CE, verte sull'applicazione di tale direttiva. Sulla base delle informazioni raccolte, la relazione non formula alcuna raccomandazione per ulteriori aggiornamenti del quadro normativo comunitario o qualsiasi altra azione da parte della Commissione. Le sole raccomandazioni formulate sono destinate agli Stati membri.
Pertanto, la relazione non ha alcuna implicazione finanziaria per la Commissione