COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 8.11.2021
COM(2021) 674 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'applicazione della direttiva sui servizi postali (direttiva 97/67/CE modificata dalle direttive 2002/39/CE e 2008/6/CE)

{SEC(2021) 388 final} - {SWD(2021) 309 final} - {SWD(2021) 310 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'applicazione della direttiva sui servizi postali (direttiva 97/67/CE modificata dalle direttive 2002/39/CE e 2008/6/CE)

I. INTRODUZIONE

Il settore dei servizi postali dell'UE (corrispondenza e pacchi) è un fondamentale catalizzatore dell'economia e degli scambi; costituisce un indispensabile sostegno per gli altri settori e contribuisce alla crescita e alla resilienza dell'economia dell'Unione. Le imprese di ogni dimensione utilizzano i servizi postali per svolgere la propria attività, fornire merci e ricevere pagamenti. Governo e amministrazione pubbliche, a ogni livello, si affidano ai servizi postali per le comunicazioni con il pubblico. Gli utenti vulnerabili e i cittadini che risiedono in zone rurali remote hanno bisogno dei servizi postali per mantenersi connessi a un'economia sempre più digitalizzata. Il settore dei servizi postali assolve quindi una funzione essenziale per garantire il diritto alla comunicazione e promuovere la coesione territoriale, sociale ed economica. Nel periodo della pandemia di COVID-19, quando molti cittadini dell'Unione sono rimasti confinati in casa, l'importanza dei servizi postali è emersa con più chiarezza di quanto si fosse mai percepito in passato. I cittadini hanno fruito di servizi postali di qualità a prezzi accessibili: ad esempio la consegna di prodotti per uso medico e altri servizi importanti, come quelli finanziari.

Il quadro normativo che disciplina i servizi postali è in vigore da oltre 20 anni. La direttiva 97/67/CE[1] (la "direttiva sui servizi postali"), che è entrata in vigore nel 1997, si proponeva di armonizzare gli obblighi nazionali di servizio universale e allo stesso tempo di introdurre gradualmente la concorrenza nel settore dei servizi postali, in particolare per quanto riguarda i servizi di corrispondenza tradizionalmente riservati agli operatori postali nazionali già insediati. La direttiva è stata modificata nel 2002 per aprire ulteriormente il mercato, e una seconda volta nel 2008 per giungere alla completa apertura del mercato. Se si prescinde da queste due modifiche e dal regolamento relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi[2], adottato nel 2018 per rendere più trasparenti i servizi di consegna dei pacchi introducendo in questo campo una sorveglianza regolamentare, il quadro dei servizi postali a livello UE è rimasto invariato dal 1997. In questo periodo, tuttavia, i mercati dei servizi postali si sono profondamente trasformati, in gran parte a causa delle innovazioni tecnologiche, della digitalizzazione e del commercio elettronico. La corrispondenza è stata sostituita in misura sempre maggiore dalla comunicazione elettronica, soprattutto nel contesto dell'e-government. Inoltre molti tradizionali mittenti di posta all'ingrosso

[1] 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, modificata dalle direttive 2002/39/CE e 2008/6/CE (GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14).

[2] Regolamento (UE) 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 aprile 2018, relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi (GU L 112 del 2.5.2018, pag. 19).

(ad esempio banche e aziende di pubblici servizi) sono passati a soluzioni di comunicazione elettronica dopo la crisi finanziaria. Contemporaneamente il commercio elettronico ha prodotto un sensibile incremento dei servizi di consegna dei pacchi. Questa trasformazione, che si è fatta sempre più evidente nel corso della pandemia di COVID-19, ha interessato sia la domanda che l'offerta in tutti gli Stati membri, benché in misura diversa.

Sulla spinta dei radicali cambiamenti intervenuti nel contesto del mercato, la Commissione ha svolto una valutazione ex-post per verificare se la direttiva sui servizi postali abbia raggiunto i propri obiettivi, sia idonea allo scopo e soddisfi le esigenze presenti e future di utenti e operatori postali.

La presente relazione, redatta ai sensi dell'articolo 23 della direttiva sui servizi postali, presenta le principali risultanze della valutazione. Attinge a informazioni tratte dal documento di lavoro dei servizi della Commissione relativo alla valutazione della direttiva sui servizi postali ("Documento di lavoro dei servizi della Commissione")[3], che va letto in combinato disposto con la presente relazione, nonché dalla consultazione pubblica aperta indetta dalla Commissione sulla valutazione della direttiva.

La principale conclusione della relazione è che il mantenimento di qualche forma di servizio postale universale per tutti i cittadini dell'UE è giustificato, benché con un adeguato livello di flessibilità, in modo da consentire agli Stati membri di definire le politiche postali a livello nazionale. Allo stesso tempo, sulla base degli elementi di prova disponibili[4], la valutazione ha individuato questioni non adeguatamente approfondite nell'attuale direttiva sui servizi postali o in merito alle quali la direttiva non ha prodotto i risultati attesi: i) i benefici dei servizi postali universali per la società si stanno riducendo mentre l'erogazione di servizi universali è diventata sempre più costosa; ii) la realizzazione di un mercato interno e la promozione di una concorrenza effettiva nel segmento della corrispondenza non hanno raggiunto la portata prevista; e iii) le norme sono utilizzate in misura insufficiente; ciò diminuisce la certezza giuridica e può provocare problemi di interoperabilità. Inoltre, mentre tradizionalmente gli interventi normativi riguardavano soprattutto i servizi di corrispondenza, la digitalizzazione della società e lo sviluppo del commercio elettronico hanno attirato sempre di più l'attenzione degli operatori del mercato e dei responsabili politici sui servizi di consegna dei pacchi. In tale contesto i forti differenziali di prezzo tra le tariffe interne e transfrontaliere delle consegne dei pacchi meritano particolare attenzione, in quanto

[3] Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione *Valutazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio modificata dalle direttive 2002/39/CE e 2008/6/CE*.

[4] Le consultazioni della Commissione e altre indagini si sono basate su un numero ridotto di risposte, e ciò vale soprattutto per la consultazione pubblica. Il livello di quantificazione dell'analisi è pertanto limitato dalla disponibilità di dati pertinenti a livello UE, che riguarda in particolare la sezione sull'efficienza e l'istituzione di un nesso di causalità tra gli sviluppi del mercato e la direttiva. Ciò si riflette inoltre sulla solidità di alcune conclusioni tratte nell'analisi, soprattutto per quanto riguarda le esigenze e la soddisfazione degli utenti; in questo caso gli elementi di prova si basano soprattutto su indagini nazionali, ma talvolta rimangono deboli a livello di Unione europea.

possono compromettere il funzionamento del mercato interno e la diffusione del commercio elettronico transfrontaliero.

II. SVILUPPI DEL MERCATO: UNA TRASFORMAZIONE RADICALE INDOTTA DALLA DIGITALIZZAZIONE E DALL'INNOVAZIONE TECNOLOGICA

La digitalizzazione e gli sviluppi tecnologici hanno trasformato le esigenze dei consumatori e delle imprese, portando alla creazione di nuovi prodotti, servizi e modelli aziendali: il settore postale non fa eccezione. A partire dalla crisi finanziaria del 2008 abbiamo assistito a un'accentuata diminuzione della corrispondenza; parallelamente è diventata sempre più rapida la sostituzione elettronica dei tradizionali servizi postali, giacché pubbliche amministrazioni, imprese e consumatori adottano sempre più spesso processi elettronici in svariati ambiti. Durante la pandemia di COVID-19 cinque importanti fornitori del servizio universale nell'UE[5] hanno segnalato un calo dei volumi di corrispondenza, che va dal -10 % nei Paesi Bassi al -18 % in Francia.

All'opposto, la crescita dei servizi di consegna dei pacchi si è fatta più rapida a causa del sensibile incremento del commercio elettronico. Prima della pandemia di COVID-19 si prevedeva che le vendite online globali sarebbero approssimativamente raddoppiate tra il 2019 e il 2024; le attuali tendenze inducono a ipotizzare che la pandemia imprimerà un'accelerazione a questa scadenza. Nel 2020 la crescita del volume di pacchi consegnati da fornitori del servizio universale è oscillata dal 14 % in Danimarca e Svezia al 42 % in Italia, fino al 49 % in Belgio. I principali operatori globali "espresso" hanno registrato incrementi dei volumi di pacchi che hanno toccato il 23 %.

Il forte contrasto tra le due tendenze relative alla corrispondenza e alla consegna di pacchi continuerà probabilmente nei prossimi anni, ed è anzi destinato a intensificarsi. In tal caso, entro il 2025 il segmento della corrispondenza nell'UE finirebbe per perdere oltre il 12 % in termini di entrate e il 32 % in termini di volume rispetto al 2016. L'aumento delle entrate nel segmento dei pacchi nell'UE sarebbe più che raddoppiato[6].

Poiché il modello aziendale delle poste si basa sulle economie di scala, la diminuzione dei volumi di corrispondenza (-4,9 % in media ogni anno a partire dal 2008) provoca un aumento del costo di consegna unitario. Per compensare l'aumento dei costi, molti operatori postali in tutta l'UE hanno innovato i propri modelli aziendali. I fornitori del servizio universale, dotati di reti consolidate e di strutture dagli elevati costi fissi, hanno cercato di individuare modi per accrescere l'efficienza, migliorare le soluzioni orientate ai clienti, diversificare i servizi e trovare nuovi mercati in cui crescere. L'ascesa del commercio elettronico ha offerto a questi fornitori la possibilità di espandersi nel settore della distribuzione dei pacchi; molti fornitori del servizio universale sono ora diventati agguerriti concorrenti di altri operatori di consegna dei pacchi. Con rarissime eccezioni[7], la quota di mercato dei fornitori del servizio universale nel segmento dei pacchi rimane però relativamente

[5] Belgio, Danimarca, Germania, Italia, Paesi Bassi e Svezia. PostNord opera in Danimarca e in Svezia.

[6] Documento di lavoro dei servizi della Commissione *Valutazione della direttiva 97/67/CE*, pag.15.

[7] Documento di lavoro dei servizi della Commissione *Valutazione della direttiva 97/67/CE*, pagg.15 e 134.

modesta rispetto a quella della corrispondenza, in cui essi hanno sempre detenuto (e continuano a detenere) quote di mercato assai cospicue, se non rimangono addirittura l'unico importante operatore nel mercato.

I fornitori del servizio universale hanno mantenuto la propria redditività tagliando i costi (soprattutto quelli della manodopera), migliorando la produttività grazie alle innovazioni tecnologiche (ad esempio sistemi di smistamento automatizzati), concentrandosi sull'offerta di prodotti e servizi di base e/o aumentando i prezzi. A partire dal 2008 i prezzi nominali della corrispondenza nazionale nell'ambito del servizio universale sono cresciuti costantemente. Il prezzo nominale del prodotto di corrispondenza più comune, una singola lettera del peso di 20 grammi spedita in ambito nazionale, è cresciuto del 7 % all'anno. Per le consegne di pacchi che rientrano nel servizio universale, nello stesso periodo si è osservato un moderato incremento dei prezzi, nonostante l'aumento dei volumi. Tra il 2014 e il 2019 i prezzi sul mercato interno per un pacco standard di 2 chilogrammi sono aumentati in media dell'1 % all'anno, mentre i prezzi nominali per la destinazione transfrontaliera più economica e per quella più costosa sono aumentati rispettivamente del 2,6 % e dello 0,3 %.

Nel 2018 il settore, che figura tra le società-datori di lavoro più importanti del mercato interno, impiegava circa 1,5 milioni di persone in tutta l'UE[8]. Sia nel settore pubblico, sia in quello privato si è ampliata l'occupazione più flessibile, compresa l'esternalizzazione, che attualmente è utilizzata dalla maggior parte dei fornitori del servizio universale.

Benché sia difficile individuare un nesso causale diretto tra gli sviluppi del mercato e la direttiva sui servizi postali, è importante comprendere il contesto in cui il quadro normativo è risultato applicabile e analizzare le seguenti risultanze della valutazione della Commissione dal punto di vista delle mutate esigenze dei consumatori.

III. PASSATO E PRESENTE: RISULTANZE DELLA VALUTAZIONE DELLA DIRETTIVA SUI SERVIZI POSTALI

La direttiva sui servizi postali persegue tre obiettivi principali: 1) garantire a tutti gli utenti la fornitura di un servizio postale universale di alta qualità a prezzi accessibili; 2) creare un mercato interno competitivo ed efficiente per i servizi postali; e 3) introdurre principi di armonizzazione per la regolamentazione dei servizi postali. Le risultanze della valutazione si possono raggruppare in base alla denominazione di ciascuno di tali obiettivi.

[8] Eurostat (2021), Statistiche annuali dettagliate delle imprese per i servizi, citato in *Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Valutazione della direttiva 97/67/CE*, pag.1.

1. Risultanze relative alla fornitura di un servizio postale universale di alta qualità a prezzi accessibili a tutti gli utenti

Benché il contesto del mercato sia mutato, la direttiva sui servizi postali è sostanzialmente riuscita a garantire ai cittadini e alle imprese di tutta l'UE i servizi postali di base. È evidente che l'obbligo di servizio universale ha tutelato uno strumento fondamentale di comunicazione e partecipazione economica in tutta l'Unione. Una parte cospicua della popolazione dell'Unione europea, soprattutto tra coloro che vivono in regioni remote o rurali, ricorre ancora ai servizi postali universali per mantenersi connessa e probabilmente continuerà a farlo per i prossimi cinque o dieci anni. Molte imprese e istituzioni pubbliche usano ancora la corrispondenza per le proprie comunicazioni. Inoltre, dal momento che la penetrazione di internet non è ancora completa né uniforme nelle diverse regioni dell'UE, alcuni cittadini dipendono ancora interamente dalla corrispondenza. Il distanziamento fisico e le misure di confinamento vigenti durante la pandemia di COVID-19 hanno posto in risalto la funzione fondamentale dei servizi postali nel far sì che lettere e pacchi giungano alle famiglie e alle imprese di tutto il paese.

Rimane perciò giustificato il mantenimento di un livello minimo di servizio postale universale a prezzi accessibili per la corrispondenza. Alcune parti della direttiva sui servizi postali sono però meno idonee a far fronte ai cambiamenti connessi al contesto del mercato e alle esigenze degli utenti; in altre parole alcuni costi relativi alla fornitura del servizio universale aumentano, mentre diminuiscono i benefici più ampi per la società, e ciò giustifica alcuni adeguamenti. Anche la maggioranza di coloro che hanno risposto alla consultazione pubblica aperta della Commissione condivide tale conclusione.

Spinti dall'incremento dei costi di fornitura del servizio universale, gli Stati membri hanno adattato tale servizio.

Le esigenze delle imprese e degli utenti postali sono mutate in risposta agli sviluppi del mercato, mentre la minore domanda di corrispondenza ha fatto lievitare i costi della fornitura del servizio universale. Per far fronte a tali fenomeni e individuare modalità operative meno costose, 11 Stati membri hanno sfruttato le deroghe concesse dalla direttiva sui servizi postali per ridurre le caratteristiche e l'ambito di applicazione dell'obbligo di servizio universale. In qualche caso è stata ridotta la frequenza minima della consegna degli invii postali. Gli Stati membri inoltre hanno anche ridotto la gamma dei servizi e dei prodotti (pacchi e corrispondenza) che rientrano nel servizio universale. Aspetto di particolare importanza, molti Stati membri hanno ridotto i turni di notte e hanno sostituito i voli con il trasporto via terra, con un conseguente peggioramento della qualità del servizio (tempi di transito più lunghi). Di conseguenza diminuiscono anche i benefici derivanti dai requisiti sulla qualità dei servizi. Tali sviluppi fanno supporre che i requisiti minimi previsti dalla direttiva per l'ambito di applicazione di prodotti/servizi, la consegna in cinque giorni e la qualità del servizio non corrispondano pienamente alla domanda e alle aspettative del mercato attuali, ponendo così alcune sfide ai fornitori designati. La valutazione sottolinea pertanto l'opportunità di ripensare la gamma di prodotti, servizi e relative caratteristiche che è necessario

includere nell'obbligo di servizio universale, oltre alle modalità di regolamentazione. In questo quadro rientrerebbe anche un riesame del livello di flessibilità necessario agli Stati membri per adattare alla situazione interna le normative nazionali sul servizio universale.

Lo stato dei servizi di consegna dei pacchi induce a chiedersi in che misura i servizi di consegna dei pacchi debbano rientrare nell'obbligo di servizio universale.

La presenza di molteplici operatori e le varie opzioni di consegna disponibili nel mercato della consegna dei pacchi pongono interrogativi sulla necessità di inserire la consegna dei pacchi nell'ambito del servizio universale, oltre che sulla possibilità di offrire agli utenti postali un servizio analogo allo stesso prezzo (o a un prezzo più basso) senza un obbligo di servizio universale. Per quanto riguarda i servizi di consegna dei pacchi tra imprese e al consumatore, la disponibilità per gli utenti di offerte alternative a prezzi equivalenti o inferiori a quelli praticati dai fornitori del servizio universale può indurre a concludere che la consegna di tali pacchi non debba far parte del servizio universale. Molti Stati membri escludono già queste consegne dall'ambito di applicazione del servizio universale. Ciò non esclude tuttavia la necessità di monitorare la dinamica di questi segmenti del mercato.

D'altro canto la valutazione sottolinea che per quanto riguarda i pacchi inviati dal consumatore, in alcuni Stati membri, o in alcune regioni degli Stati membri, è possibile che i singoli consumatori non godano di un'ampia scelta di operatori di consegna dei pacchi attivi nella loro zona, o che semplicemente non conoscano la varietà di operatori disponibili. Per la consegna dei pacchi essi ricorrono pertanto al fornitore del servizio universale; questa considerazione riguarda soprattutto gli utenti vulnerabili residenti nelle zone rurali e remote. Alcuni consumatori si affidano al fornitore del servizio universale anche per comodità, giacché questi rappresenta l'opzione più familiare e quindi più facile e accessibile per inviare e rinviare oggetti. Per quanto riguarda questi consumatori, la valutazione ritiene che sarebbe giustificato conservare l'obbligo di servizio universale almeno per i pacchi inviati dai consumatori. Il servizio universale inoltre ha mantenuto in larga misura prezzi accessibili (a eccezione di un numero limitato di casi per specifiche consegne transfrontaliere di pacchi, le cui tariffe erano irragionevolmente elevate[9]), dal momento che i pacchi compresi nell'obbligo di servizio universale hanno fruito di un'esenzione IVA e sono stati soggetti al controllo dei prezzi in base alle norme tariffarie della direttiva sui servizi postali.

I principi tariffari della direttiva sui servizi postali hanno contribuito a mantenere accessibili i prezzi dei servizi universali nonostante gli incrementi dei prezzi. La carente trasparenza nell'uso di tali principi può provocare problemi per la mancanza di condizioni di parità nelle transazioni transfrontaliere tra fornitori del servizio universale

I principi tariffari sanciti dalla direttiva sui servizi postali mirano a garantire che il prezzo dei servizi universali rimanga correlato ai costi e accessibile. Benché i prezzi del servizio universale

[9] Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale sull'applicazione e l'attuazione del regolamento (UE) 2018/644 relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, COM(2021) 675.

siano aumentati sia per la corrispondenza che per la consegna dei pacchi, i principi tariffari utilizzati per regolamentare i prezzi hanno probabilmente contribuito a evitare aumenti dei prezzi ancor più accentuati, in particolare nei segmenti in cui i volumi sono diminuiti mentre sono cresciuti i costi unitari, come quello della corrispondenza. D'altro canto le informazioni e gli elementi di prova raccolti non consentono alla Commissione di giungere in questo momento a una conclusione sul motivo per cui, nonostante i crescenti volumi, le tariffe per la consegna di pacchi stanno rincarando, sia pur marginalmente.

Gli Stati membri applicano e interpretano questi principi in modi assai differenti, e talvolta non li applicano tutti. Tale situazione può nuocere alla chiarezza, alla certezza giuridica e alla trasparenza in merito all'impiego di tali principi. Inoltre, tra le autorità nazionali di regolamentazione poche o nessuna dispongono degli strumenti necessari per verificare se e come i fornitori del servizio universale applichino quei principi tariffari al prezzo praticato reciprocamente per la consegna di invii postali transfrontalieri (le cosiddette "spese terminali"). Ciò può incidere negativamente sul mercato postale e sul settore del commercio elettronico. Con il costante incremento delle consegne transfrontaliere nel commercio elettronico, l'esigenza di informazioni e trasparenza per quanto riguarda le tariffe di consegna dei pacchi può assumere un'importanza sempre maggiore.

La gestione dei reclami accusa ritardi

Il gruppo dei regolatori europei per i servizi postali ha inoltre individuato un indicatore qualitativo basato sulla pubblicazione del numero di reclami ricevuti e sul numero di reclami risolti/irrisolti relativi a lettere e pacchi.

Negli ultimi anni la gestione dei reclami da parte dei fornitori del servizio universale è migliorata. Quasi tutte le autorità nazionali di regolamentazione hanno ora la competenza per gestire i reclami. La maggior parte degli Stati membri impone ai fornitori di pubblicare informazioni concernenti le procedure di reclamo, i regimi di compensazione e la soluzione delle controversie. Il gruppo dei regolatori europei per i servizi postali ha inoltre elaborato un indicatore qualitativo basato sulla pubblicazione del numero di reclami ricevuti e sul numero di reclami risolti/irrisolti (relativi a lettere e pacchi). Ne emerge che ancor oggi vari Stati membri non tengono una registrazione del numero di reclami né del modo in cui questi sono stati gestiti, e non pubblicano neppure l'esito della procedura di reclamo (ossia se esso sia stato risolto in maniera soddisfacente per il ricorrente oppure no). Inoltre, solo la metà circa degli Stati membri applica la norma tecnica obbligatoria per la gestione dei reclami, che oltretutto non è obbligatoria per la consegna dei pacchi. Ciò non rafforza certo la fiducia dei consumatori nei servizi postali.

Le opzioni per il finanziamento del servizio universale non sono sempre efficienti

La fornitura del servizio universale comporta un costo netto. Il costo netto dell'obbligo di servizio universale rappresenta la differenza tra il costo delle operazioni di un fornitore del servizio universale designato quando è soggetto all'obbligo di servizio universale e il costo delle operazioni per il medesimo fornitore di servizi postali in assenza di tale obbligo. Il costo netto della fornitura

del servizio universale può essere cospicuo. Se il fornitore del servizio universale dovesse sostenere tali costi da solo, si troverebbe in una situazione di svantaggio rispetto ai propri concorrenti. Gli Stati membri possono pertanto compensare il fornitore del servizio universale per il costo netto tramite aiuti di Stato; possono inoltre istituire i cosiddetti fondi di compensazione per finanziare i costi netti. Questi fondi operano in modo che i fornitori del servizio universale e gli altri grandi fornitori di servizi postali in un determinato Stato membro debbano contribuire a finanziare il costo netto qualora questo costituisca un onere indebito per il fornitore del servizio universale.

Nel funzionamento dei fondi di compensazione si osservano alcuni punti deboli. Il contributo dei fornitori al fondo è spesso insufficiente a coprire l'intero costo, soprattutto alla luce dei costi crescenti, del parallelo declino del mercato della corrispondenza e della posizione di forza dei fornitori del servizio universale. In queste situazioni per finanziare i costi è necessario ricorrere anche al finanziamento degli aiuti di Stato. Sembra inoltre che i costi amministrativi del meccanismo di condivisione siano relativamente elevati in proporzione ai diritti di contribuzione. La condivisione degli oneri tra gli operatori postali comporta scarsi incentivi per un fornitore del servizio universale che intenda migliorare la propria efficienza, e può scoraggiare l'ingresso nel mercato. Nella sua forma attuale la disposizione della direttiva concernente il fondo di compensazione non assolve in maniera ottimale la funzione di finanziare il servizio universale. Può essere questo il motivo per cui gli Stati membri assai raramente ricorrono a questo metodo per finanziare i costi netti della fornitura del servizio universale.

2. Risultanze concernenti la creazione di un mercato interno competitivo ed efficiente per i servizi postali

La direttiva sui servizi postali ha contribuito con efficacia solo marginale a realizzare un mercato interno e a stimolare una concorrenza effettiva nel segmento della corrispondenza. La completa apertura del mercato ha avuto luogo, come imponeva la direttiva sui servizi postali, ma in tutti gli Stati membri nel segmento della corrispondenza la concorrenza è scarsissima; la completa apertura del mercato non ha prodotto la comparsa di fornitori di servizi di corrispondenza su scala europea. La promozione di un mercato interno efficiente e competitivo rimane un obiettivo valido e importante per utenti postali, imprese e lavoratori, soprattutto negli Stati membri o nelle regioni in cui il declino della corrispondenza è stato meno marcato. Gli elementi di prova dimostrano che laddove la concorrenza si è in qualche misura affermata, essa ha comportato la diminuzione dei prezzi, il miglioramento della qualità e il fiorire delle innovazioni. Coloro che hanno risposto alla consultazione pubblica aperta della Commissione confermano che promuovere la concorrenza rimane un fattore importante.

La mancanza di disposizioni più articolate in materia di accesso alla rete postale può aver contribuito alla scarsa diffusione della concorrenza nel segmento della corrispondenza

Tra i motivi principali della forte concentrazione nel segmento della corrispondenza notiamo gli elevati costi di ingresso per gli operatori postali alternativi e la necessità di introdurre significative

economie di scala e di portata, mentre il mercato ha registrato e continua a registrare una diminuzione dei volumi. L'assenza di norme armonizzate che permettano alle autorità nazionali di regolamentazione di fissare le condizioni per l'accesso alla rete (ossia che offrano la possibilità di introdurre una concorrenza ex ante), nonché la mancanza di norme procedurali sull'accesso (ad esempio i poteri di soluzione delle controversie delle autorità nazionali di regolamentazione) possono aver contribuito alla scarsa diffusione della concorrenza nel segmento della corrispondenza.

Gli elementi di prova disponibili inducono a credere che negli Stati membri in cui la concorrenza si è in qualche misura affermata ciò abbia stimolato la domanda e l'offerta, portando a una diminuzione dei prezzi.

Alcuni fornitori del servizio universale ritengono opportuno riesaminare la necessità di un mercato interno competitivo per i servizi postali, nell'attuale contesto di declino della domanda di corrispondenza. Questa tesi si fonda sul timore che un ingresso selettivo nelle aree più remunerative del segmento della corrispondenza, da parte di operatori in concorrenza, renda ancora più difficile mantenere il servizio universale già messo a dura prova dal declino dei volumi di corrispondenza. Si tratta certamente di un'argomentazione su cui è importante riflettere, ma gli elementi di prova disponibili non corroborano tale timore. Al contrario gli elementi di prova inducono a credere che negli Stati membri in cui la concorrenza si è in qualche misura affermata, ciò abbia stimolato la domanda e l'offerta così da consentire un'espansione del mercato della corrispondenza. Tutto questo ha incoraggiato i fornitori del servizio universale a diventare più efficienti, contribuendo così al mantenimento di tale servizio. C'è un altro aspetto importante: dagli elementi di prova disponibili emerge che, laddove l'accesso alla rete degli operatori già insediati è stato concesso, a condizioni di trasparenza e non discriminazione, a diversi tipi di operatori e consolidatori, gli utenti postali, e in particolare le imprese, hanno beneficiato di prezzi inferiori.

A differenza dei fornitori del servizio universale, il gruppo dei regolatori europei per i servizi postali ritiene che promuovere la concorrenza nei mercati della corrispondenza rimanga un obiettivo valido e importante, in quanto la carenza di concorrenza, o anche solo di concorrenza potenziale, priva gli utenti di potenziali benefici in termini di scelta dei fornitori, prezzi più bassi, migliore qualità e innovazione dei prodotti. Promuovere la concorrenza è importante soprattutto negli Stati membri e nei mercati in cui i volumi di corrispondenza sono ancora cospicui (o sono probabilmente destinati a rimanere tali): per esempio la corrispondenza all'ingrosso inviata da grandi mittenti commerciali e pubbliche amministrazioni. Potrebbe quindi essere opportuno riesaminare le disposizioni in materia di accesso e trasparenza dei prezzi.

Il ricorso a un appalto pubblico per designare il fornitore del servizio universale avrebbe potuto contribuire ad accrescere la concorrenza, migliorando la qualità e riducendo i prezzi dei servizi universali

Finora non si è fatto ricorso a procedure di appalto per garantire la fornitura del servizio universale (tranne in casi limitati per la distribuzione di quotidiani), né per l'intero territorio di uno Stato membro né per parti di esso, benché gli appalti pubblici possano incoraggiare la concorrenza. Gli Stati membri continuano a designare un unico fornitore del servizio universale per l'intero territorio nazionale. Le informazioni disponibili non consentono di valutare adeguatamente il motivo per cui gli Stati membri non ricorrono a procedure di appalto pubblico. Benché il volume di corrispondenza sia in declino, non si può escludere che gli appalti pubblici potrebbero costituire ancora uno strumento pertinente per incoraggiare la concorrenza, soprattutto in quegli Stati membri e in quei segmenti di mercato in cui la corrispondenza è ancora importante. La questione merita un ulteriore approfondimento.

Il segmento della consegna dei pacchi è estremamente competitivo, a differenza di ciò che avviene per il segmento della corrispondenza

Gli sviluppi che si osservano nel segmento della consegna dei pacchi contrastano nettamente con quelli del segmento della corrispondenza. Mentre per la corrispondenza il monopolio legale è stato abolito con la modifica apportata nel 2008 alla direttiva sui servizi postali, per la consegna dei pacchi tale monopolio non è mai esistito. In quasi tutti gli Stati membri nel segmento della consegna dei pacchi vige la concorrenza, che ha prodotto miglioramenti innovativi nei servizi di consegna. La domanda è in costante crescita principalmente a causa del commercio elettronico e le opzioni di consegna dei pacchi seguono la stessa tendenza, all'opposto di quanto si osserva per la corrispondenza. Contemporaneamente, e in contrasto con la prevedibile evoluzione di un contesto effettivamente competitivo con volumi crescenti, le tariffe pubbliche dei servizi di consegna dei pacchi stanno lentamente aumentando. Le informazioni e gli elementi di prova raccolti ai fini della presente valutazione non consentono di formulare conclusioni precise sui motivi di tale tendenza.

Il rapporto tra il regolamento relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi e la direttiva sui servizi postali

Per accrescere la trasparenza nel mercato della consegna nei pacchi nell'UE, nel 2018 la Commissione ha adottato il regolamento relativo ai servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi, quale atto giuridico indipendente dalla direttiva sui servizi postali. Il regolamento è un atto giuridico mirato, che si concentra sulla sorveglianza regolamentare sui servizi di consegna dei pacchi, sulla trasparenza e sulla valutazione delle tariffe per pacchi unitari dei servizi di consegna transfrontaliera, nonché sulle informazioni ai consumatori riguardanti i servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi.

Il regolamento accresce in particolare la trasparenza delle tariffe pubblicate per alcuni pacchi unitari e prevede una procedura di valutazione per individuare le tariffe irragionevolmente elevate. Impone inoltre ai fornitori del servizio di consegna dei pacchi di comunicare all'autorità nazionale di regolamentazione del paese in cui sono stabiliti alcune informazioni essenziali sulle proprie attività, tra cui il fatturato, i volumi e il personale. Il regolamento pertanto estende la sorveglianza

regolamentare delle autorità nazionali di regolamentazione e accresce la trasparenza per gli utenti dei servizi non negoziati di consegna di pacchi unitari. Al contempo il funzionamento dei mercati di consegna transfrontaliera dei pacchi per la gran parte dei volumi di commercio elettronico, ossia le tariffe negoziate, non è soggetto a specifici meccanismi di trasparenza, neppure per i principi su cui si basano le strutture tariffarie dei servizi transfrontalieri e nazionali.

3. Risultanze concernenti i principi di armonizzazione per la regolamentazione dei servizi postali

L'introduzione di principi armonizzati nel settore dei servizi postali si prefiggeva di creare condizioni di concorrenza simili per gli operatori postali di tutta l'Unione europea. L'obiettivo era di favorire lo stabilimento dei fornitori di servizi postali e di garantire agli utenti postali di tutta l'Unione un identico livello di servizi postali. Dal momento però che la direttiva sui servizi postali è una direttiva di armonizzazione minima basata su principi, si sono prodotte differenze in materia di attuazione e applicazione a livello nazionale. I mercati postali sono ancora assai diversificati, la loro evoluzione è differenziata e in molti Stati membri i fornitori del servizio universale sono tuttora controllati dallo Stato; di conseguenza l'introduzione a livello UE di una serie di principi armonizzati e oggettivi per la regolamentazione del servizio postale rimane importante sia per il mercato unico sia per gli scambi internazionali.

Da più parti si afferma che i concetti vigenti non consentono di delineare adeguatamente il mercato e vengono attuati con criteri diversi, dando luogo a incoerenza e incertezza giuridica.

Le definizioni correnti sono rimaste immutate sin dall'adozione della direttiva sui servizi postali nel 1997. Da più parti si è affermato che la mancata armonizzazione di termini e definizioni in materia di servizi e prodotti postali ha provocato non solo frammentazione e incertezza giuridica, ma anche incoerenze con altri quadri normativi dell'UE che utilizzano gli stessi termini ma con significato diverso. Anche una recente relazione del gruppo dei regolatori europei per i servizi postali rileva questi problemi, sottolineando che nel contesto di un mercato postale in evoluzione alcune definizioni forse non colgono adeguatamente alcuni servizi che sarebbe opportuno includere per la loro affinità con i servizi postali.

Nulla di quanto è stato appena esposto si è tradotto in problemi misurabili dal punto di vista dei fornitori di servizi postali. I soggetti interessati inoltre non sono stati in grado di dimostrare un reale impatto negativo su fornitori e utenti postali. Dagli elementi di prova disponibili non emerge che un'eventuale mancanza di chiarezza abbia provocato gravi problemi nel mercato interno né ostacoli all'ingresso dei fornitori di servizi postali. Al contrario la situazione ha offerto talvolta agli Stati membri l'auspicata flessibilità indispensabile per determinare l'ambito di applicazione della propria normativa in materia di servizi postali.

Si riconosce allo stesso tempo che l'evoluzione strutturale e tecnologica del settore postale ne mette inevitabilmente in dubbio la persistente importanza e idoneità. Rispondendo alla consultazione pubblica aperta indetta dalla Commissione, gli operatori postali si sono espressi a favore del

mantenimento delle definizioni correnti, mentre le autorità nazionali di regolamentazione hanno in maggioranza preferito un riesame di alcune definizioni.

L'insufficiente ricorso alle norme tecniche può incidere negativamente sull'interoperabilità.

Per quanto riguarda le norme tecniche la valutazione conclude che la standardizzazione postale non si è tradotta in un livello sufficiente di armonizzazione e interoperabilità. L'interconnessione delle reti postali diviene sempre più importante per promuovere la qualità del servizio, servizi innovativi e l'interoperabilità europea delle operazioni di consegna di lettere e pacchi. A eccezione della norma concernente la misurazione della qualità della posta transfrontaliera e della norma sulla gestione dei reclami, le norme redatte dal Comitato europeo di normalizzazione sono di natura volontaria. Anche laddove siano obbligatorie, le norme non vengono sempre applicate; di conseguenza talvolta i fornitori del servizio universale impiegano norme tecniche differenti o addirittura non adottano alcuna norma. Le informazioni sull'effettiva attuazione e applicazione delle norme volontarie da parte degli operatori postali sono insufficienti; tale situazione riduce la chiarezza e la certezza giuridica e può risolversi in costi superflui e problemi di interoperabilità. È pertanto opportuno valutare l'impiego delle norme da parte degli operatori postali.

La sorveglianza svolta dalle autorità nazionali di regolamentazione è migliorata.

L'allineamento della direttiva a disposizioni in materia di indipendenza rigorose, come quelle contenute nel codice europeo delle comunicazioni elettroniche, sembra uno strumento efficace per proteggere un'autorità nazionale di regolamentazione, nell'esercizio delle sue funzioni, da interventi esterni o pressioni politiche che potrebbero metterne a repentaglio la capacità di valutare in maniera indipendente le questioni che deve affrontare. Durante il periodo di riferimento le autorità nazionali di regolamentazione hanno ricevuto una quantità maggiore di informazioni migliori per adempiere le proprie funzioni; la sorveglianza regolamentare si è pertanto notevolmente ampliata e rafforzata, a eccezione delle informazioni concernenti le spese terminali, come si è osservato in precedenza. Dal momento che un numero sempre maggiore di questioni transfrontaliere è diventato parte integrante dell'attività normativa, la stretta collaborazione delle autorità nazionali di regolamentazione contribuisce a rendere più coerente e armonizzato l'approccio tra le autorità nazionali di regolamentazione nell'applicazione della direttiva.

IV. IL FUTURO: CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

Per consentire a utenti e operatori postali di sfruttare appieno gli sviluppi tecnologici, l'innovazione e il commercio elettronico, assicurando al tempo stesso la costante fornitura di un servizio universale di elevata qualità a prezzi contenuti, è auspicabile, sulla base della valutazione e dell'esperienza maturata in oltre 20 anni di applicazione della direttiva sui servizi postali, esplorare in maniera più approfondita il potenziale futuro adattamento del quadro normativo, in modo da predisporre le condizioni necessarie perché il servizio postale dell'UE continui a svolgere efficacemente la propria funzione nell'economia. Eventuali misure in tal senso devono anche essere coerenti con le azioni orizzontali a livello di Unione europea, adottate nel contesto del Green Deal

europeo e dell'Agenda digitale dell'UE, e devono promuoverle. In tal modo la Commissione proseguirà gli sforzi tesi a coinvolgere gli Stati membri e altri soggetti interessati.