COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.10.2006
COM(2006) 595 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

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

{SEC(2006) 1293}

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

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. L'IMPORTANZA E L'EVOLUZIONE DEI SERVIZI POSTALI

Nel 2004 i servizi postali nell'Unione hanno generato guadagni per circa 90 miliardi di EUR, pari allo 0,9% del prodotto interno lordo (PIL). Il settore postale riveste quindi notevole importanza per l'economia dell'Unione europea, anche perché assorbe molta manodopera e rappresenta uno dei principali datori di lavoro pubblici in Europa. L'occupazione nel settore è piuttosto stabile, con circa 1,71 milioni di persone occupate nel 2004 da fornitori del servizio universale (FSU) (stime più recenti di WIK-Consult[1]). Globalmente, però i posti di lavoro connessi alle attività postali, vale a dire direttamente dipendenti dal settore postale, strettamente connessi ad esso o da esso indotti sono 5 milioni[2].

I servizi postali costituiscono un vettore essenziale di comunicazione e di commercio e svolgono una funzione irrinunciabile per numerose attività economiche e sociali. Il mercato interno, gli scambi e il commercio internazionali possono funzionare solo in presenza di canali di comunicazione e distribuzione efficienti. Molti settori chiave, quali il commercio elettronico, l'editoria, la vendita per corrispondenza, i servizi bancari e pubblicitari dipendono dall'infrastruttura postale. Si noti anche che i servizi postali portano vantaggi sociali che non sempre possono essere misurati in termini economici (es. contribuendo alla coesione regionale e sociale). Molti FSU svolgono inoltre un ruolo importante nella fornitura di altri servizi (es. servizi finanziari) ai cittadini dell'Unione.

I servizi postali sono in rapida evoluzione. Il settore si colloca all'incrocio fra tre mercati fondamentali per l'economia europea: comunicazioni, pubblicità e trasporti/logistica. I limiti fra i settori non sono netti e non vanno trascurati i settori limitrofi – già completamente aperti alla concorrenza. Nel settore in esame si possono individuare vari fattori di cambiamento, fra cui emergono per importanza l'evoluzione della domanda da parte dei clienti, i cambiamenti organizzativi, l'apertura del mercato, l'automazione/nuove tecnologie e la sostituzione da parte di media elettronici.

I servizi postali sono un elemento importante del mercato interno dei servizi[3] e rientrano nel quadro della strategia di Lisbona (riavviata con grande slancio nel 2005[4]) come fonte di crescita economica e stimolo alla creazione di posti di lavoro. Secondo la Strategia di Lisbona, il mercato interno deve essere reso pienamente operativo[5], fatto salvo il modello

---

1 WIK Consult, Main Developments in the Postal Sector (2002-2004) [Principali sviluppi nel settore postale (2002-2004)], 2006.

2 Pls Rambøll, Employment trends in the EU postal sector [Tendenze occupazionali nel settore postale UE], ottobre 2002.

3 Comunicazione della Commissione, Strategia per il mercato interno - Priorità 2003-2006, COM(2003) 238 def., pag. 13.

4 Conclusioni della presidenza - Consiglio europeo di Bruxelles, 22/23 marzo 2005

5 Conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Bruxelles, 23/24 marzo 2006.

sociale europeo in cui rientra la fornitura di servizi di interesse economico generale (SIEG) efficaci e di elevata qualità. Si tratta di una delle componenti fondamentali dello Stato sociale europeo. I servizi postali sono un fattore essenziale di coesione sociale e territoriale e contribuiscono alla competitività[6]. Servizi postali moderni continuano a sfidare le previsioni estremamente diffuse, elaborate alcuni anni fa, secondo cui il settore era destinato ad attraversare in una fase di declino a causa dell'introduzione di nuove metodologie di comunicazione alternative. I fornitori di sevizi postali hanno invece approfittato delle tecnologie innovative per aumentare la produttività e offrire nuovi prodotti. Alcuni segmenti dei servizi postali come la pubblicità diretta per corrispondenza e gli acquisti a domicilio hanno un potenziale di crescita considerevole. Parallelamente, la sostituzione di taluni segmenti (ad esempio, invii commerciali) non si verifica al ritmo previsto alcuni anni fa. La posta è ancora importante, ma perché ciò valga anche in futuro sono necessarie ulteriori iniziative. Nel settore in esame, come in altri, i guadagni derivanti dalla riforma devono essere raffrontati con i costi derivanti da un mancato adeguamento alla nuova situazione o dalla totale assenza di iniziative. Esempi di tali costi possono essere l'aumento della sostituzione, un minore utilizzo delle innovazioni tecnologiche, una minore attenzione per le esigenze dei clienti e, in generale, una dinamica di mercato negativa.

2. ANTEFATTI E OBIETTIVO DELLA PRESENTE RELAZIONE

A norma dell'articolo 23 della direttiva 2002/39/CE (di seguito "la direttiva postale"[7]) la Commissione è tenuta a presentare "ogni due anni" una relazione sull'applicazione della direttiva postale al Parlamento europeo e al Consiglio.

La Commissione ha presentato la prima relazione di applicazione nel novembre 2002[8] e la seconda relazione di applicazione nel marzo 2005[9]. Come nel caso della relazione di applicazione 2005, la presente relazione fornisce una valutazione completa della trasposizione globale della direttiva postale negli Stati membri, compresa l'applicazione degli elementi chiave della direttiva nonché le tendenze di mercato specifiche (compresi aspetti economici, tecnici, sociali, occupazionali e di qualità dei servizi). Una valutazione più di dettaglio figura nel documento di lavoro dei servizi della Commissione, di cui la presente relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva postale sintetizza e raccoglie i principali elementi e rilievi.

Nonostante la sua relativa brevità, nel periodo trascorso dall'ultima relazione di applicazione/ documento di lavoro dei servizi nel settore postale sono stati conseguiti risultati importanti e si sono verificati cambiamenti di rilievo.

---

6 Comunicazione della Commissione, Azioni comuni per la crescita e l'occupazione: il programma comunitario di Lisbona, COM(2005) 330 def.

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

8 Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione della direttiva postale (97/67/CE) , COM (2002) 632 def.

9 Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa all'applicazione della direttiva postale (Direttiva 97/67/CE modificata dalla direttiva 2002/39/CE)), COM (2005) 102 def. e SEC (2005) 388.

Nel 2005/2006 la Commissione ha avviato una serie di lavori preparatori per la nuova direttiva postale, che sono descritti in dettaglio nel documento di lavoro dei servizi allegato (cfr. in particolare capitolo 1.3). La Commissione ha redatto inoltre uno studio prospettivo e una proposta di direttiva che modifica la direttiva postale attuale. Tutti i documenti citati vengono trasmessi al legislatore simultaneamente. La terza relazione di applicazione e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna devono pertanto essere letti in collegamento con lo studio prospettivo e la proposta legislativa.

D'altro canto, tali documenti possono essere considerati distintamente dallo studio prospettivo e dalla proposta di nuova direttiva in quanto la relazione sull'applicazione copre e valuta le incidenze della direttiva postale negli anni 2004-2006 (di seguito il "periodo di riferimento"). Le valutazioni ex post fanno da contrappeso alle valutazioni di impatto ed esaminano, a intervalli regolari, se le politiche e i programmi comunitari abbiano raggiunto i rispettivi obiettivi[10]. Tale elemento riveste particolare importanza nel contesto delle iniziative citate per il settore postale, previste nel 2006.

La presente relazione conferma che la riforma postale nell'UE procede in modo soddisfacente. Sono stati apportati miglioramenti in particolare per quanto riguarda la qualità dei servizi, l'attenzione per i clienti, l'efficienza commerciale e la separazione fra autorità di regolamentazione e operatori. La Commissione ritiene che i risultati ottenuti fino ad ora – e in particolare negli ultimi 5 anni - siano soddisfacenti. Da tali risultati, illustrati in dettaglio nel documento di lavoro dei servizi della Commissione, emerge chiaramente che, proseguendo la riforma, si possono ottenere ancora ulteriori guadagni.

3. L'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA POSTALE E LE EVOLUZIONI REGOLAMENTARI

Attualmente tutti gli Stati membri, compresi quelli che sono diventati membri nel 2004, hanno comunicato la trasposizione della direttiva postale e hanno recepito la nuova riduzione del settore riservato (a 50g) dal 1° gennaio 2006.

La trasposizione, tuttavia, rappresenta solo il primo passo nel processo di piena applicazione del quadro comunitario. L'attuazione della normativa ha avuto evidenti effetti positivi, in particolare sul conseguimento degli obiettivi centrali della direttiva, come un miglioramento sostanziale e misurabile della qualità dei servizi postali, l'introduzione di un livello minimo armonizzato di servizio universale e l'apertura graduale e controllata del mercato postale alla concorrenza. Si dovrebbe ad esempio sottolineare che durante tutto il periodo di riferimento della presente relazione la qualità del servizio fornito dagli operatori postali europei – misurata in tempi di recapito – ha mantenuto un alto livello, superando gli obiettivi di prestazione dell'UE, vale a dire il recapito dell'85% della posta intracomunitaria entro tre giorni e del 97% entro cinque giorni. Un altro elemento importante che discende dalla direttiva postale è l'indipendenza delle autorità nazionali di regolamentazione (ANR) dagli operatori, che, intesa in senso lato, è stata ulteriormente rafforzata nel periodo di riferimento. Tuttavia, per quanto riguarda il successo dell'attuazione di alcuni elementi più complessi della direttiva postale come i sistemi di licenze/autorizzazioni, il controllo dei prezzi e la contabilità, si possono osservare notevoli differenze fra i vari Stati membri. Poiché un'eventuale interpretazione scorretta di tali condizioni potrebbe costituire un ostacolo all'ingresso sul mercato, è necessario riesaminare le pratiche nazionali insieme alle autorità

[10] Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2006, COM (2005) 531 def.

competenti degli Stati membri. La cooperazione amministrativa per quanto riguarda la fissazione dei prezzi e la trasparenza dei conti sembra rivestire particolare importanza.

In vari Stati membri si sono registrate inoltre evoluzioni regolamentari importanti, che vanno oltre quanto previsto dal quadro regolamentare comunitario. In particolare, il 1° gennaio 2006 uno Stato membro – il Regno Unito – ha aperto completamente il proprio mercato postale alla concorrenza (unendosi agli altri due che, de iure, avevano già fatto la stessa cosa: Svezia e Finlandia). Analogamente, la Germania e i Paesi Bassi hanno confermato i propri programmi di procedere più rapidamente di quanto previsto nella direttiva postale. Tenuto conto di questi sviluppi, in particolare se essi vengono combinati con quelli verificatisi in precedenza, si può concludere che circa il 60% del mercato comunitario degli invii postali verrà aperto efficacemente alla concorrenza entro la fine del 2007. La completa abolizione del settore riservato in alcuni Stati membri e la sua significativa riduzione in alcuni altri, nonché la conferma di programmi in tal senso in altri ancora, rappresentano un forte incentivo a muoversi rapidamente nella stessa direzione per quegli Stati membri che continuano a mantenere un settore riservato.

4. TENDENZE DI MERCATO

Durante il periodo di riferimento il mercato dei servizi postali ha continuato ad evolversi verso un sistema di distribuzione a senso unico, allontanandosi dal modello più tradizionale della comunicazione bidirezionale. Oggi, oltre l'87,5% degli invii postali (a livello comunitario) viene spedito da imprese e organizzazioni piuttosto che da privati; il segmento dall'impresa-al-consumatore (*business to consumer* - B2C) da solo rappresenta il 62% del volume totale, rispetto al 60,5% del 2004. Tale tendenza dovrebbe proseguire in quanto il ritmo di crescita dei prodotti connessi (pubblicità diretta per corrispondenza con o senza indirizzo) è notevolmente superiore rispetto al mercato tradizionale delle lettere. Esiste anche un altro fattore importante di ottimismo per il settore nel suo complesso, che dipende però dal mantenimento del ritmo di evoluzione del sistema postale. Rispetto ad altre economie mondiali, come ad esempio gli USA, nel mercato (in particolare in alcuni Stati membri dell'UE 10) si riscontra un notevole potenziale di crescita, che potrà però essere pienamente concretizzato solo in un mercato postale moderno e dinamico. Tale potenziale, inoltre, deve essere considerato nel contesto più ampio del mercato delle comunicazioni in generale, che include molti nuovi prodotti e servizi (acquisti a domicilio, commercio elettronico, posta ibrida[11] e servizi a valore aggiunto).

Nell'ultimo decennio il settore postale ha conosciuto trasformazioni profonde. Una serie di società postali europee ha accettato la sfida. Strategie orientate alla crescita e la prospettiva della graduale apertura del mercato hanno fatto sì, fra l'altro, che gli operatori postali si siano rivolti ai settori limitrofi. Le decisioni politiche degli anni '90 hanno avviato un processo che ha raggiunto ora la fase di massimo slancio. Le evoluzioni cui si assiste nel settore postale, d'altra parte, non sono un caso unico: anche in altri settori, infatti, si sono registrati cambiamenti profondi. Si prevede che l'evoluzione del mercato postale prosegua, a un ritmo ancora più veloce.

---

[11] "Si tratta della trasmissione dell'immagine elettronica di un documento o la sua conversione in formato digitale e trasmissione a un punto remoto, dove l'immagine è stampata, imbustata e spedita al destinatario". – COM (91)476 def., p. 46.

Nel periodo di riferimento la crescita è aumentata in termini sia di entrate che di margini di profitto. Secondo le informazioni disponibili, i tassi di profitto registrati nel settore lettere sono notevolmente più elevati di quelli registrati nel segmento pacchi e in quello degli invii espressi, in cui la concorrenza è più sostenuta. Nel segmento lettere i margini di profitto possono oscillare fra il 10% e il 20%, mentre in quello dei pacchi e degli invii espressi si assestano fra il 2,5% e il 10%[12].

Nel settore lettere deve ancora svilupparsi una situazione di reale concorrenza. L'analisi oggettiva delle quote di mercato dei vari concorrenti, nonché la percezione soggettiva delle principali parti interessate confermano che, anche nei casi in cui il monopolio è stato completamente soppresso o notevolmente ridotto, una reale concorrenza è solo in fase iniziale. Ciò vale soprattutto per gli invii postali, gli invii di corrispondenza e - con alcune importanti eccezioni – la pubblicità diretta per corrispondenza. Fra il 2000 e il 2005 non si è registrato, apparentemente, un aumento di rilievo della concorrenza in tale segmento dei servizi postali, e tale osservazione può suscitare qualche preoccupazione.

Tuttavia, le semplice prospettiva dell'apertura del mercato ha impresso notevole slancio al settore postale e genererà probabilmente ulteriori trasformazioni (a livello operativo e in relazione ai clienti). Sembra che esista ampio accordo sul fatto che i servizi postali non sono monopoli per natura. La concorrenza non è fine a se stessa, ma rappresenta un mezzo per promuovere l'innovazione, gli investimenti e l'interesse dei consumatori. Di conseguenza, una maggiore concorrenza potrebbe dare origine a vantaggi sia statici, vale a dire l'efficiente utilizzo delle risorse e dei beni strumentali in un determinato momento, che dinamici, cioè la possibilità di nuovi utilizzi più efficienti delle risorse e dei beni strumentali nel tempo.

L'apertura al mercato delle industrie di rete, compreso il settore postale, è stata esplicitamente citata nella relazione Kok[13] come una parte importante dell'agenda di Lisbona. Perché il mercato interno dei servizi postali possa funzionare, sarà necessaria una serie di azioni da parte dei vari attori a livello sia comunitario che nazionale, in linea con la visione secondo cui gli Stati membri devono svolgere un ruolo fondamentale e assumere la piena proprietà del mercato interno[14].

5. L'IMPATTO SUL MERCATO DELLA DIRETTIVA POSTALE

Il periodo di riferimento è particolarmente indicativo dei risultati positivi della direttiva postale; la sua attuazione e applicazione hanno avuto un impatto fondamentale sia sul piano regolamentare che su quello del mercato. Nel periodo di riferimento l'ulteriore riduzione del settore riservato a 50g (per le lettere) a partire dal 1° gennaio 2006 ha aperto alla concorrenza una quota supplementare di mercato pari al 7%. Il processo previsto e graduale volto a una piena apertura del mercato e la prospettive generate dalla scadenza del 2009 per il conseguimento di tale obiettivo hanno messo in moto un processo dinamico di riforma, maggiore efficienza e sviluppo di un mercato più attento ai clienti.

---

12 In particolare la figura 4.2.19 in WIK, Main Developments [Principali sviluppi], 2006

13 Relazione del gruppo ad alto livello presieduto da Wim Kok, Facing the challenge [Affrontare la sfida], 2004, pag. 23

14 Commissario McCreevy, discorso del 2 febbraio 2005 nella commissione giuridica del Parlamento europeo; Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Seconda relazione sull'attuazione della strategia per il mercato interno 2003-2006, COM(2005)0011 def.

L'apertura del mercato è solo uno degli effetti della direttiva postale. Nel periodo di riferimento si è anche confermata in tutta la Comunità la disponibilità di un'ampia scelta di servizi universali di qualità e, pur rappresentando solo disposizioni minime, i requisiti fissati nella direttiva postale hanno rappresentato un punto di riferimento importante per tutti gli interessati.

In generale è dimostrato che fra gli effetti positivi della riforma postale rientrano più servizi centrati sui clienti; la soddisfazione dei consumatori in relazione ai servizi postali è infatti elevata[15] rispetto a quanto si registra per altri servizi di interesse generale.

Per non restare indietro, il settore postale, che offre una infrastruttura di comunicazioni fondamentale di grande importanza economica e sociale, deve svilupparsi in linea con le radicali trasformazioni che si registrano nei mercati di comunicazioni, pubblicità e trasporti/logistica. Grazie alla direttiva postale fino ad ora tale rischio non si è concretizzato, ma è necessario seguire attentamente il ritmo di evoluzione del mercato più ampio delle comunicazioni.

La direttiva postale è stata una delle forze che hanno contribuito alla riforma postale in Europa. In questo momento cruciale di sviluppo è peraltro necessario adottare ulteriori misure, basate sui risultati positivi ottenuti fino ad ora e illustrati in dettaglio nel documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato.

6. CONCLUSIONE

Conferma del calendario previsto dalla direttiva postale: conclusione dell'opera

Fino ad ora sono stati conseguiti tutti i risultati intermedi previsti dalla direttiva postale. In primo luogo, i monopoli sono stati progressivamente ridotti grazie all'attuazione del calendario di graduale apertura del mercato fissato nella direttiva postale (es. riduzione del settore riservato a 50g il 1° gennaio 2006) o all'apertura di nuovi segmenti importanti del mercato (come la pubblicità diretta per corrispondenza) o ancora alla piena apertura del mercato postale (UK, SE, FI). In secondo luogo, la concorrenza è aumentata e negli Stati membri più avanzati le quote di mercato degli operatori storici sono state ridotte a circa il 90% e in generale il grado di concorrenza apparente è cresciuto fra il 2000 e il 2005[16], anche se a un ritmo inferiore a quello sperato. In terzo luogo, i fornitori del servizio universale si sono ristrutturati e adeguati con successo alle evoluzioni regolamentari e del mercato, come conferma la tendenza generalmente positiva della crescita globale delle entrate e della redditività[17]. In quarto luogo, come si è già detto, la qualità del servizio è migliorata, il livello di soddisfazione dei consumatori è elevato e il servizio universale è stato mantenuto.

Dalle evoluzioni registrate fino ad oggi non emerge l'esigenza di un cambiamento della scadenza del 2009 prevista dalla direttiva postale. Al contrario, le importanti evoluzioni regolamentari registrate nel periodo di riferimento della presente relazione costituiscono un forte stimolo per gli Stati membri che non hanno ancora aperto completamente i propri mercati postali a muoversi in tale direzione, tanto più che le condizioni di mercato sono favorevoli e che si dovrebbero sfruttare le occasioni che esse offrono.

---

15 Eurobarometro speciale, servizi di interesse generale, 2006.

16 Cfr. capitolo 4.1. e 4.6. del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

17 Cfr. capitolo 4.4 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Obiettivo principale: servizio universale di alta qualità ed esigenze dei consumatori

La direttiva postale attuale si basa sul principio della minima armonizzazione, che ha già garantito agli Stati membri una serie di possibilità per adeguare il servizio universale alle esigenze specifiche di ciascun paese. Nel periodo di riferimento sono venuti alla luce alcuni casi in cui i prodotti orientati alle imprese – commercialmente attraenti – non dovevano più essere considerati parte del servizio universale in quanto il mercato ne garantisce completamente la fornitura.

D'altro canto, non è di norma messa in discussione l'esigenza di garantire pienamente ai consumatori e alle piccole imprese il diritto al servizio universale. I singoli consumatori (comprese le PMI) e i cittadini devono avere accesso, anche dopo la piena apertura del mercato, a un servizio della stessa qualità, se non migliore. Le loro esigenze, presenti e future, devono costituire l'orientamento di base. Ciò implica anche un rafforzamento dei loro diritti in relazione al trattamento dei reclami (es. estendendo le procedure di appello a tutti gli operatori). Una maggiore cooperazione fra le autorità nazionali di regolamentazione potrebbe anche rappresentare uno stimolo per l'introduzione di migliori pratiche, in particolare per quanto riguarda l'analisi comparativa (*benchmarking*) e lo scambio di informazioni in relazione ai reclami dei consumatori (approfittando delle pratiche degli Stati membri che hanno più esperienza in tale settore) o in relazione alle procedure di autorizzazione e contabilità.