

Art. 16, legge 18 giugno 2009, n. 69
“Le novità introdotte nel settore postale e i rischi insiti nel processo di liberalizzazione”

DI FRANCESCO GUALTIERI

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Le caratteristiche del servizio postale. 3. L'avvio del processo di liberalizzazione: la Direttiva 1997/67/CE. 3.1 Il completamento del percorso: la Direttiva 2008/6/CE. 4. Art. 16, l. n. 69/2009: i primi (piccoli) passi nel recepimento della terza Direttiva postale. 5. I rischi della completa liberalizzazione. 6. Brevi osservazioni conclusive.

1. Premessa.

A distanza di sei anni dalle ultime novità normative introdotte nel settore postale¹, il legislatore, con l'art. 16, legge 18 giugno 2009, n. 69, apporta alcune significative modifiche al testo che regola la materia, ossia il d. lgs. 22 luglio 1999, n. 261. Anche in questo caso, come si vedrà, l'intervento del Parlamento italiano si giustifica alla luce della recente approvazione di una nuova direttiva comunitaria (Direttiva 2008/6/CE) che, completando il processo di liberalizzazione del settore avviato nel 1997, vincola gli Stati membri ad innovare le normative nazionali. Le disposizioni in commento, peraltro, rappresentano una mera anticipazione rispetto all'effettivo recepimento degli ultimi dettami comunitari, la cui integrale trasposizione negli ordinamenti interni dovrà sopraggiungere entro il 31 dicembre 2010.

Prima di esaminare nel dettaglio le novità contenute nella legge del 2009 si ritiene opportuno ricostruire sommariamente il quadro normativo entro cui le modifiche andranno ad innestarsi, onde avere una migliore cognizione delle stesse.

2. Le caratteristiche del servizio postale.

Il servizio postale, com'è noto, rappresenta un tipico “monopolio di lungo corso”. Una pluralità di ragioni hanno infatti indotto gran parte degli Stati industrializzati ad imporre, nel corso del XIX secolo, varie forme di riserva legale nel settore²; alcune fra quelle ragioni hanno peraltro convinto lo stesso legislatore comunitario a ritardare l'integrale soppressione di tutti i diritti speciali ed esclusivi attribuibili, nell'ottica di un processo di liberalizzazione lento e graduale. Tale percorso è

¹ Cfr. d. lgs. 23 dicembre 2003, n. 384.

² Sulla vicenda storica del servizio postale, si vedano, fra gli altri, G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958, 225 ss.; M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985; A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989; C. DEL BUE, *Diritto postale e delle telecomunicazioni*, in *Nuovissimo Dig. It.*, Torino, 1965.

ancora in via di completamento. Come anticipato, infatti, a fronte della previsione contenuta nella penultima Direttiva di settore³ che fissava al 31 dicembre 2008 la data della totale abolizione dei privilegi pubblicistici, la terza Direttiva postale⁴ ha delineato un ulteriore allungamento dei tempi, individuando nel 31 dicembre 2010 il nuovo *dies ad quem* generale e prevedendo, inoltre, la possibilità di concedere una proroga aggiuntiva, fino al 31 dicembre 2012, a favore di alcuni Stati membri che presentano una topografia particolarmente complessa⁵. Tra i monopoli, dunque, quello postale non si presenta solo come uno dei più antichi ma anche come uno dei più difficili da smantellare, pur a fronte di un'evoluzione tecnologica che ha comunque inciso in modo rilevante.

Non è un caso, peraltro, che a tutto il 2006, nella maggior parte dei Paesi industrializzati (eccetto Svezia, Finlandia, Nuova Zelanda e Regno Unito), si continuasse a prevedere una qualche forma di riserva legale sulla distribuzione della corrispondenza epistolare⁶.

Diversi fattori hanno sconsigliato per lungo tempo di affidarsi al mercato per lo svolgimento di tale tipologia di servizio: alla necessità degli Stati di percepire entrate finanziarie si accompagnava l'esigenza, propria del fornitore, di compensare le diseconomie connesse all'universalità mediante le economie di scala conseguibili grazie alla gestione in monopolio⁷.

Nel corso del Novecento, il potere di mercato dei monopolisti nazionali si è consolidato nella quasi totalità degli Stati europei, estendendosi talora anche ai servizi più innovativi sotto il profilo tecnologico e lasciando ben pochi spazi all'offerta privata. Peraltro, i dati dimostrano come fosse pressoché assente una qualsivoglia relazione di proporzionalità tra la misura delle riserve pubblicistiche e le necessità finanziarie connesse all'erogazione universalistica del servizio, in sintonia con le concezioni estensive dell'intervento pubblico antecedenti all'avvento dei dettami comunitari. Inoltre, l'assetto assunto dal servizio postale nei vari Paesi europei appariva fortemente disomogeneo, potendo i singoli Stati determinare in via autonoma se e quanto estendere il monopolio. Un siffatto contesto determinava,

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.

⁴ Direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008 che modifica la Direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, in G.U.U.E., 27 febbraio 2008, L 52/3.

⁵ Si tratta in particolare di: Cipro, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Ungheria (art. 3, allegato I, Dir. 2008/6/CE).

⁶ Cfr. S. GORI – M. MARÈ – V. VISCO COMANDINI, *Obblighi di universalità, esternalità economiche e beni pubblici*, in V. VISCO COMANDINI (a cura di), *Economia e regolazione delle reti postali*, Roma, 2006, 85.

⁷ Né vanno sottovalutate ragioni di carattere prettamente politico, tra cui la volontà degli Stati dell'Ottocento di mantenere un controllo di tipo forte sui mezzi di comunicazione, onde tutelare la sicurezza nazionale. Sul punto, tra gli altri, cfr. L. MAGRONE, *Le poste*, in S. CASSESE (a cura di), *Tratt. dir. amm.*, cit., 2327.

oltre ad una sostanziale estromissione degli operatori privati dal settore, non poche difficoltà di carattere tecnico nel recapito della posta transfrontaliera all'interno dello stesso territorio comunitario⁸.

Entro tale scenario, l'intervento del legislatore europeo ha rappresentato anzitutto uno strumento di razionalizzazione ed omogeneizzazione volto a ricondurre ad unità un settore oltremodo frammentato. Inoltre, come si vedrà, la pur imperfetta distinzione tra le singole prestazioni che compongono la complessiva offerta postale - correlata alla configurazione di una disciplina opportunamente differenziata - ha contribuito ad arginare la tentazione degli Stati membri di estendere a dismisura i monopoli nazionali, riorientando in tal modo l'utenza verso i prodotti offerti dagli operatori privati ed ampliando di conseguenza gli spazi di mercato da destinare a questi ultimi. In tal senso, seppur tra molte contraddizioni, anche normative, è divenuto possibile distinguere, nell'ambito postale, il servizio di base da quello a valore aggiunto che costituisce il segmento di mercato in cui in modo più efficace può oggi muoversi l'imprenditoria privata.

D'altro canto, sebbene il settore abbisognasse di una riforma atta a ridefinire i limiti della riserva pubblicistica, quest'ultima, seppur ridimensionata, ha continuato comunque ad apparire necessaria, onde garantire un adeguato sostegno finanziario all'erogazione del servizio universale.

3. I primi passi del processo di liberalizzazione: la Direttiva 1997/67/CE.

La Direttiva 1997/67/CE⁹, relativa alla parziale liberalizzazione del settore postale, è stata preceduta da vari interventi della Corte di Giustizia e della Commissione CE, volti a perimetrare in modo corretto l'area riservata ai monopolisti nazionali¹⁰, oltre che dal Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali adottato nel 1992¹¹.

⁸ A titolo esemplificativo, si consideri che a fronte del segmento relativo alle lettere che era stato riservato alla mano pubblica in quasi tutti gli Stati membri, altre offerte, quali quelle concernenti le stampe, i servizi espressi e la pubblicità diretta per corrispondenza, erano state assoggettate al monopolio solo in alcuni Paesi. Inoltre, nella definizione dell'area riservata alcuni Stati avevano impiegato il criterio del peso, che variava dai cinquecento grammi (Paesi Bassi) fino a due chilogrammi, mentre altri si erano rifatti al criterio del prezzo (Regno Unito e Germania). A questo proposito, A. MASUTTI, *Servizi postali (comunitari)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2003, 695, ricorda che in passato tutti gli Stati membri avevano riservato le lettere alle amministrazioni postali. In particolare, Belgio, Germania, Grecia e Francia avevano riservato in una certa misura anche le stampe, mentre Spagna, Irlanda e Portogallo avevano scelto di monopolizzare anche i servizi espressi.

⁹ 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.

¹⁰ Cfr., fra le altre, Decisione n. 90/16/CEE del 20 dicembre 1989, in G.U.C.E., L 10 del 12/1/1990, 47; Decisione n. 90/456/CEE dell'1 agosto 1990, in G.U.C.E., L 233 del 28/8/1990, 19; C. Giust., sent. 19 maggio 1993, C-41/90, *Corbeau*.

¹¹ Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali, 11/6/1992, COM (91), 467 def.

Il provvedimento del 1997 è stato successivamente modificato ed integrato con le citate Direttive 2002/39/CE e 2008/6/CE e va letto ed applicato alla luce di quanto previsto nella Comunicazione della Commissione CE concernente l'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale¹².

Il quadro giuridico comunitario attualmente in vigore si presenta piuttosto schematico nella sua articolazione¹³. Nell'illustrarlo, in prima battuta si farà riferimento alle disposizioni che esauriranno la loro efficacia entro il 31 dicembre 2010; di seguito, si darà conto delle novità introdotte con la più recente Direttiva e che assumeranno pieno vigore a partire, appunto, dal 1° gennaio 2011¹⁴, fatte salve le eccezioni riguardanti gli Stati indicati nella Direttiva stessa, all'art. 3 dell'Allegato I.

In primo luogo, la Direttiva 1997/67/CE si preoccupa di definire la nozione di servizio universale valida nel contesto postale, radicando nella dimensione comunitaria il diritto di ogni utente di beneficiare delle prestazioni essenziali.

In particolare, gli Stati membri sono chiamati ad attivarsi per assicurare che il fornitore (ovvero i fornitori) del servizio universale garantisca tutti i giorni lavorativi e, come minimo cinque giorni a settimana, salvo circostanze o condizioni geografiche eccezionali, almeno: una raccolta e una distribuzione al domicilio di ogni persona fisica o giuridica. Nel dettaglio, il servizio universale deve comprendere almeno: la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg; la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione dei pacchi postali fino a 10 kg; i servizi relativi agli invii raccomandati e agli invii con valore dichiarato¹⁵.

Di seguito, la Direttiva indica i mezzi impiegabili dagli Stati membri al fine di rendere finanziariamente sostenibile la fornitura del servizio universale¹⁶. Il primo fra questi è la riserva su una parte del mercato postale, riserva che sarà integralmente smantellata nella prossima fase della liberalizzazione, dopo essere stata ridimensionata per la prima volta nel 2002¹⁷. Da strumento di politica

¹² Comunicazione della Commissione CE concernente l'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale, in G.U.C.E. C 39 del 6.2.1998.

¹³ Sulla liberalizzazione del settore postale, la bibliografia è molto vasta. Si vedano, tra gli altri, G. FALCON (a cura di), *Pubblico e privato nel servizio postale*, Bologna, 1994; N. RANGONE, *I servizi pubblici*, Bologna, 1999; A. MASUTTI, *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, Milano, 2002; R. ARRIGONI, *Regolazione e gestione nelle public utilities: principio di separazione e libera concorrenza nell'applicazione di principi costituzionali e comunitari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 87 ss.; A. NICITA, *Il "timing" della liberalizzazione nei servizi postali: "lunga vita" alla Royal Mail?*, in *Mercato concorrenza regole*, 2/1999; E. SANTA MARIA, *La liberalizzazione dei servizi postali*, in *Dir. un. eur.*, 2001, 119 ss.

¹⁴ Cfr. art. 2, comma 1, Allegato I, Dir. 2008/6/CE.

¹⁵ Cfr. art. 3, Dir. 1997/67/CE.

¹⁶ Cfr. art. 7, Dir. 1997/67/CE.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 7, Dir. 1997/97/CE, la porzione di mercato assoggettabile al monopolio pubblico è limitata alla raccolta, allo smistamento, al trasporto e alla consegna di invii di corrispondenza interna e di corrispondenza transfrontaliera in entrata, tramite consegna espressa o no, nell'ambito del limite di peso

economica il monopolio, nell'ottica comunitaria, diviene una mera forma di finanziamento degli obblighi pubblicitici che incombono sulle imprese e dai quali possono scaturire costi impropri che, evidentemente, senza l'ausilio finanziario proveniente dall'esterno nessun operatore sarebbe disposto a sopportare¹⁸. Peraltro, la Direttiva chiarisce che l'imposizione della riserva rappresenta una mera facoltà azionabile nella misura in cui risulti strettamente necessaria al mantenimento del servizio universale. Tale correlazione di stretta proporzionalità è stata di recente riaffermata dalla stessa Corte di Giustizia con le sentenze 15 novembre 2007, C-162/06¹⁹, e 18 dicembre 2007, C-220/06²⁰.

Accanto alla riserva, si abilitano inoltre gli Stati membri ad istituire un apposito fondo di compensazione a cui possono essere chiamati a contribuire gli operatori che aspirino ad ottenere le autorizzazioni per lo svolgimento di servizi postali liberalizzati.

Ancora, sebbene la Direttiva non ne faccia menzione, si ritiene pacificamente che le Autorità nazionali possano sovvenzionare il fornitore (o i fornitori) del servizio universale in via diretta a partire da fondi pubblici. La stessa Commissione CE, con

di 50 grammi. Quest'ultimo limite, peraltro, non si applica qualora il prezzo sia pari o superiore a due volte e mezzo la tariffa pubblica per l'invio di corrispondenza nella prima categoria di peso della categoria più rapida. Regimi particolari sono previsti per la pubblicità diretta per corrispondenza, per la corrispondenza transfrontaliera e per lo scambio di documenti.

¹⁸ Sul punto si veda, fra gli altri, G. ROSSI, *Diritto amministrativo*, Vol. II, Milano, 2005, 53 ss.

¹⁹ Nella fattispecie, era stato richiesto alla Corte di Giustizia se, sempre in materia postale, l'art. 7. n. 2, della direttiva 97/67 (...), che autorizza gli Stati membri ad imporre una riserva pubblicitica su una certa quota della prestazione postale, consenta loro di fissare il monopolio solo dopo aver dimostrato che, in un contesto di mercato liberalizzato, venga posto in pericolo l'equilibrio finanziario del prestatore del servizio universale o, al contrario, se essi possano mantenerla anche in virtù di altre considerazioni, tra cui quelle di opportunità, relative alla situazione generale del settore postale. La questione pregiudiziale parrebbe dunque riferirsi espressamente al nesso di necessaria proporzionalità tra gli oneri del pubblico servizio e l'attribuzione del diritto esclusivo: si è infatti domandato al Giudice comunitario se la deroga al regime concorrenziale debba ammettersi solo in funzione del finanziamento da destinare alla erogazione del servizio universale, ovvero se possa prevedersi anche in ragione di altre e diverse valutazioni di opportunità. La risposta della Corte sul punto è netta ed in assoluta continuità rispetto all'orientamento inaugurato con la nota pronuncia *Corbeau* (C. Giust., 19 maggio 1993, C-320/91) : "considerazioni quali l'opportunità, relative alla situazione generale del settore postale, ivi compresa quella collegata al grado di liberalizzazione di quest'ultimo (...), non bastano per giustificare (l'imposizione della riserva), a meno che, in mancanza di tale riserva, non sia pregiudicato l'adempimento del servizio postale universale o che tale riserva risulti necessaria affinché il citato servizio possa essere fornito in condizioni economicamente accettabili" (C. Giust., 15 novembre 2007, C-162/06, pt. 41).

²⁰ Nella sentenza la Corte chiarisce che, in presenza di una norma di diritto derivato, quale l'art. 7, Dir. 1997/67/CE, che provveda a fissare i limiti entro cui sia ammissibile derogare al regime concorrenziale nell'ottica dell'interesse generale, dando così attuazione concreta all'art. 86, par. 2, TCE, gli Stati-membri non possono poi invocare quest'ultima disposizione al fine di estendere ulteriormente la deroga, oltrepassando le soglie prefissate dal diritto derivato (cfr. C. Giust., 18 dicembre 2007, C-220/06, pt. 67 e pt. 81). L'assunto si presenta di particolare rilievo, segnalando come, laddove siano le singole Direttive a delineare, nello specifico, il rapporto di proporzionalità tra eccezioni e regole concorrenziali, l'art. 86, par. 2, TCE, pur rimanendo una disposizione di carattere generale e gerarchicamente sovra-ordinata, perda il suo valore di unico riferimento normativo volto a definire i rapporti tra Stato e mercato nella fornitura dei servizi d'interesse economico generale.

la citata Comunicazione del '98, non esclude siffatta possibilità, fermo restando che la compatibilità degli eventuali sussidi con le regole del mercato interno deve essere valutata caso per caso²¹.

Al fine di armonizzare la presenza sul mercato del fornitore (o dei fornitori) del servizio universale con i cosiddetti *new comers*, interessati ad addentrarsi nei segmenti più redditizi, la Direttiva, oltre a determinare i limiti dell'eventuale riserva, attraverso la quale si ostacolano i fenomeni di *cream-skimming*, delinea un sistema di accesso al mercato regolamentato mediante autorizzazioni e licenze²². In un contesto parzialmente liberalizzato, il pregresso strumento concessorio cede dunque il passo a quelle tipologie provvedimentali che presuppongono l'assenza della riserva pubblicitica su una certa attività.

In particolare, quanto ai servizi non riservati e non ricadenti nell'orbita del servizio universale, gli Stati membri possono introdurre autorizzazioni generali nella misura necessaria per garantire la conformità con le esigenze essenziali. Per quanto invece concerne le prestazioni non riservate ma ricomprese nella parte obbligatoria del servizio, le Autorità nazionali possono introdurre procedure di autorizzazione, comprese le licenze individuali, nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali, oltre che per salvaguardare il servizio universale. Il rilascio delle autorizzazioni può inoltre essere subordinato agli obblighi del servizio universale, ovvero può prevedere l'imposizione di obblighi in merito alla qualità, alla disponibilità e all'esecuzione dei servizi in questione, o, ancora, può essere soggetto all'obbligo di non violare i diritti esclusivi o speciali; infine, può essere subordinato all'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo di compensazione, nei casi in cui questo sia stato istituito.

Una disciplina particolare, seppur laconica, è dedicata all'accesso alla rete postale pubblica da parte degli operatori del settore. Sul punto, è bene specificare che il servizio postale difficilmente si presta all'applicazione di quella dottrina dell'*essential facility* che, al contrario, ha trovato vasto accoglimento nell'ambito del servizio energetico e, seppur con molti limiti, anche nel settore ferroviario. La rete postale, infatti, oltre ad essere difficilmente replicabile, per lo meno su larga scala, si caratterizza per la sua consistenza di infrastruttura organizzativa, priva di interconnessioni fisiche con il territorio²³. Tale peculiarità rappresenta uno dei principali ostacoli di natura tecnica alla realizzazione di un compiuto mercato liberalizzato, risultando difficilmente ipotizzabili forme di separazione tra la gestione della rete e la fornitura del servizio. Peraltro, anche nei casi in cui risultino difficili o

²¹ Sul punto, cfr. A. MASUTTI, *op. cit.*, 708 ss.

²² Cfr. art. 9, Dir. 1997/67/CE.

²³ Sul punto, G. CORSO, *Esiste una rete postale europea?*, in *Serv. pubbl. app.*, 2005, 30, in merito alla definizione di rete postale contenuta nella Dir. 97/67/CE, segnala come manchi "un riferimento diretto ad una rete in senso fisico: anche se la dimensione spaziale è implicita nella relazione che viene presupposta tra il luogo di raccolta, il centro di distribuzione e il domicilio ove avviene la consegna".

comunque inopportuni i processi di separazione, è comunque possibile ed utile imporre al soggetto titolare dell'infrastruttura l'obbligo di garantire l'accesso agli operatori che ne facciano richiesta. Quanto al settore postale, il diritto di accesso è stato distinto da quello all'interconnessione, coincidendo il primo con la possibilità di immettere "l'invio prelaborato nella rete postale pubblica" ed il secondo con l'opportunità di offrire "nuovi servizi che per una parte si differenziano dal servizio di base per poi immettersi in quest'ultimo (attraverso l'interconnessione)"²⁴.

Sul punto, la Direttiva si limita a demandare al Parlamento europeo e al Consiglio il compito di fissare le necessarie misure di armonizzazione atte a garantire agli utenti e al fornitore o ai fornitori del servizio universale l'accesso alla rete postale pubblica in condizioni di trasparenza e di non discriminazione. Maggiori indicazioni possono ricavarsi dalla Comunicazione della Commissione del 1998, laddove si stabilisce che: "gli esercenti devono fornire il servizio postale universale garantendo un accesso non discriminatorio a clienti o intermediari presso adeguati punti di accesso pubblici, in funzione delle esigenze degli utenti. Le condizioni di accesso, ivi compresi gli eventuali contratti, devono essere trasparenti, pubblicate in maniera corretta e offerte su base non discriminatoria". Inoltre, si prevede che gli Stati membri verifichino le condizioni di accesso alla rete, onde accertare che "non esistano discriminazioni né nelle condizioni di utilizzo, né nelle commissioni praticate. È necessario appurare in particolare che gli intermediari, inclusi gli esercenti di altri Stati membri, possano scegliere tra i punti di accesso disponibili nella rete postale pubblica e ottengano l'accesso entro un periodo di tempo ragionevole e a condizioni di prezzo basate su costi che tengano conto dei reali servizi richiesti". A ben vedere, dunque, a differenza di quanto accade nell'ambito di altri servizi a rete, attualmente il gestore dell'infrastruttura postale non è obbligato ad assicurare l'accesso ai richiedenti, ma semplicemente a determinare condizioni di accesso trasparenti e non discriminatorie in relazione agli accordi che riterrà di concludere.

Onde ostacolare gli eventuali abusi finanziari dell'*incumbent*, la Direttiva dedica inoltre una particolare attenzione ai modi in cui vengono impiegate le risorse di cui il fornitore del servizio universale beneficia in nome della missione d'interesse generale. In particolare, in tema di sovvenzioni incrociate, è previsto l'esplicito divieto di trasferire sovvenzioni ad elementi del servizio universale non compresi nel settore riservato a partire da entrate ricavate da servizi compresi nel settore riservato, salvo nella misura in cui sia dimostrato che tali trasferimenti siano strettamente necessari per il soddisfacimento di specifici obblighi del servizio universale imposti nell'area competitiva.

²⁴ N. RANGONE, *I servizi pubblici*, cit., 122.

Al fine di consentire un efficace controllo sull'uso che si fa delle sovvenzioni e più in generale sull'attività di chi beneficia di diritti speciali ed esclusivi, la Direttiva detta complesse norme relative alla trasparenza ed alla separazione contabile²⁵.

Da ultimo, per quanto concerne i compiti di regolazione, il provvedimento in esame si limita a stabilire che ciascuno Stato membro designi una o più autorità nazionali di regolamentazione, "giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti dagli operatori postali"²⁶.

3.1. *Il completamento del percorso: la Direttiva 2008/6/CE.*

Come più volte ricordato, con l'adozione della Direttiva 2008/6/CE si è di recente completato il percorso di apertura del mercato postale. La principale novità legata all'approvazione del nuovo testo normativo è evidentemente l'integrale abolizione di ogni residuo diritto speciale ed esclusivo che sia ancora previsto nel settore, ivi compresa la parte di servizio che, attualmente, può essere riservata in capo a chi assicura il servizio universale su scala nazionale.

Accanto a questa significativa evoluzione, che peraltro giustifica la diluizione dei tempi di recepimento della normativa, la Direttiva tenta di incidere, altresì, su taluni profili rimasti sin troppo sullo sfondo nell'ambito delle Direttive del '97 e del 2002. In tal senso, viene anzitutto introdotta una norma *ad hoc* relativa alla designazione del fornitore (o dei fornitori) del servizio universale, stabilendosi, tra l'altro, che gli Stati membri adottino "misure volte a garantire che le condizioni a cui viene affidato il servizio universale si basino su principi di obiettività, non discriminazione, proporzionalità, garantendo in tal modo la continuità della fornitura del servizio universale e tenendo conto del ruolo importante che questo svolge nella coesione sociale e territoriale"²⁷.

Inoltre, a fronte della soppressione dei diritti speciali ed esclusivi, vengono riordinati e rinnovati i meccanismi di finanziamento del servizio universale. In particolare, vengono indicati tre sistemi di sostegno finanziario a cui, alternativamente, possono accedere gli Stati dove la fornitura obbligatoria delle prestazioni minime comporta elevate diseconomie²⁸. Nel dettaglio, viene introdotta, in primo luogo, la possibilità di appaltare il servizio universale mediante procedure ad evidenza pubblica, delineando, sulla scorta dei criteri enucleati dalla Corte di Giustizia CE nella nota pronuncia *Altmark*²⁹, una forma di concorrenza "per il

²⁵ Cfr. art. 14, Dir. 1997/67/CE.

²⁶ Cfr. art. 22, Dir. 1997/67/CE.

²⁷ Art. 4, par. 2, Dir. 97/67/CE, come modificato dalla Dir. 2008/6/CE.

²⁸ Cfr. art. 7, Dir. 97/67/CE, come modificato dalla Dir. 2008/6/CE.

²⁹ Cfr. C. Giust., sent. 24 luglio 2003, C-280/00, in *Racc.*, 2003, p. I-7747, in *Foro amm. Cons. Stato*, 2003, 3219 ss., con nota di E. Scotti, *cit.* e in *Competition Policy Newsletter*, 2003, 1 ss., con commento di A. Alexis, *L'arret Altmark Trans du 24 juillet 2003: la Cour de justice précise les conditions de*

mercato"; in alternativa, qualora lo Stato membro stabilisca "che gli obblighi del servizio universale (...) comportano un costo netto, calcolato tenendo conto dell'allegato I, e rappresentano un onere finanziario eccessivo per il prestatore del servizio universale" è possibile introdurre: "(a) un meccanismo volto a compensare l'impresa interessata a partire da fondi pubblici; (b) ripartire il costo netto degli obblighi del servizio universale fra i fornitori dei servizi e/o gli utenti", previa istituzione di un apposito fondo di compensazione.

Il sistema autorizzatorio non viene interessato da modifiche sostanziali, se non con riguardo a talune ulteriori cautele, introdotte con il fine di limitare la discrezionalità degli Stati membri. In particolare, si prevede, tra l'altro, che le autorizzazioni non possono essere limitate in numero; inoltre, per gli stessi requisiti di qualità, disponibilità o esecuzione, diviene impossibile imporre a un fornitore obblighi di servizio universale e, al tempo stesso, la partecipazione ad un fondo di compensazione; ancora, viene introdotto il divieto di imporre condizioni tecniche o operative diverse da quelle necessarie per adempiere gli obblighi contenuti nella Direttiva stessa.

Una nuova e più incisiva disposizione viene introdotta anche a proposito delle reti postali, stabilendosi che "ogniqualevolta ciò sia necessario per tutelare gli interessi degli utenti e/o per promuovere una concorrenza efficace, (...), gli Stati membri garantiscono condizioni di accesso trasparenti e non discriminatorie per elementi dell'infrastruttura o dei servizi postali forniti nell'ambito di applicazione del servizio universale, quali il sistema di codice di avviamento postale, le banche dati di indirizzi, le caselle postali, le cassette di recapito, le informazioni sui cambiamenti di indirizzo, il servizio di instradamento della posta verso nuovi indirizzi e il servizio di rinvio al mittente". La disposizione richiamata non pregiudica peraltro il diritto degli Stati membri di adottare misure atte a garantire l'accesso alla rete postale a condizioni trasparenti, proporzionali e non discriminatorie³⁰.

financement des Services d'intérêt économique général. In particolare, ai punti 89-93, al fine di escludere con certezza la riconducibilità delle compensazioni di pubblico servizio tra gli aiuti di Stato, viene affidato al giudice nazionale il compito di verificare che: "in primo luogo, l'impresa beneficiaria sia stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi siano stati definiti in modo chiaro; in secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione siano stati previamente definiti in modo obiettivo e trasparente; in terzo luogo, la compensazione non ecceda quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento; in quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico, il livello della necessaria compensazione sia stato determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento".

³⁰ Cfr. art. 7, Dir. 97/67/CE, come modificato dalla Dir. 2008/6/CE.

Parziali novità sono dedicate anche alla materia tariffaria, rompendo con il precedente sistema improntato ad una netta rigidità. Infatti, pur non venendo meno il criterio della correlazione tra costi e tariffe, si specifica che i prezzi devono comunque essere tali da incentivare "una efficace fornitura del servizio universale"³¹. Peraltro, sul punto, la versione della disposizione approvata in via definitiva appare ben più "timida" rispetto a quella originariamente proposta dalla Commissione³².

Infine, ulteriori norme sono finalizzate al riordino del sistema di contabilità separata, alle Autorità nazionali di regolamentazione ed alla tutela degli utenti³³.

4. Art. 16, l. n. 69/2009: i primi (piccoli) passi nel recepimento della terza Direttiva postale.

Con l'art. 16, l. n. 69/2009 si avvia dunque il percorso di recepimento della Direttiva testé citata, con un certo anticipo sulla prevista scadenza del 31 dicembre 2010. A ben vedere, peraltro, la norma in commento non inciderà in modo significativo sul quadro giuridico esistente, essendo destinata ad introdurre solo una minima parte delle disposizioni contenute nella più recente normativa europea. Come si vedrà, la scelta del legislatore, volta a diluire nel tempo l'integrale riforma del settore, non pare affatto casuale.

Il filo conduttore delle modifiche apportate è da rintracciarsi nella tutela dell'utenza dei servizi postali, riproducendo nell'ordinamento interno alcune delle norme che la Direttiva 2008/6/CE dedica a questo tema. È noto, del resto, come dietro ogni processo di liberalizzazione si celino i timori di quanti ritengono che la soppressione dei monopoli possa determinare una *deminutio* delle garanzie nella fruizione dei servizi. Anche in ambito postale, in tal senso, si sono moltiplicate le rassicurazioni delle stesse Istituzioni comunitarie nella fase di elaborazione della terza Direttiva, rassicurazioni tradottesì nel rafforzamento dei profili normativi dedicati alla tutela degli utenti.

In primo luogo, il comma 2 del citato art. 16 assegna una nuova competenza all'Autorità di regolamentazione, individuata nel Ministero delle Comunicazioni, corrispondente all'attuale Dipartimento delle comunicazioni attivo presso il Ministero dello Sviluppo economico. In particolare, il rinnovato art. 2, comma 2, lett. d), d. lgs. n. 261/99 stabilisce che l'Autorità, oltre a verificare il rispetto degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale, adotti "i provvedimenti necessari

³¹ Cfr. art. 12, Dir. 97/67/CE, come modificato dalla Dir. 2008/6/CE.

³² Cfr. l'art. 12, lett. b), nella versione contenuta nella Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 97/67/CE, relativa al pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, presentata dalla Commissione in data 18 ottobre 2006, COM (2006) 594 def.: in esso la possibilità di applicare una tariffa uniforme a tutto il territorio nazionale viene circoscritta ad ipotesi eccezionale, praticabile solo in presenza di "motivi di interesse pubblico".

³³ Cfr. artt. 14, 19, 22 e 22 bis, Dir. 97/67/CE, come modificata dalla Dir. 2008/6/CE.

ad assicurare la continuità della fornitura di tale servizio anche in considerazione della funzione di coesione economica, sociale e territoriale che esso riveste". Il valore della continuità del servizio postale, legato alla sua funzione di "coesione economica, sociale e territoriale", fa così il suo ingresso nel testo nazionale di riferimento, in sintonia con quanto previsto nella Direttiva 2008/6/CE che, nel richiamarlo più volte, stabilisce per l'appunto che gli Stati membri adottino "misure volte a garantire che le condizioni a cui viene affidato il servizio universale si basino su principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, garantendo in tal modo la continuità della fornitura del servizio universale e tenendo conto del ruolo importante che questo svolge nella coesione sociale e territoriale" (art. 4, comma 2, terza parte, Dir. 1997/67/CE, come modificata dalla Dir. 2008/6/CE). Sempre con riguardo ai poteri dell'Autorità dedicati alla tutela dell'utenza, il nuovo art. 2, comma 2, lett. l), d. lgs. n. 261/99, come modificato dall'art. 16, comma 3, assegna al Regolatore il compito di accertare che siano date pubblicamente agli utenti informazioni sulle caratteristiche dei servizi offerti, non più nel solo ambito del servizio universale, bensì con riguardo a tutti i servizi postali.

Sempre in tema di tutela degli utenti, l'art. 16, comma 4, modificando l'art. 3, comma 3, lett. c), d. lgs. n. 261/99, arricchisce e rafforza l'idea di servizio universale. In particolare, posto che con la nozione *de qua* è da intendersi l'insieme di prestazioni di qualità determinata da fornire permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale a prezzi accessibili a tutti gli utenti (art. 3, comma 1, d. lgs. n. 261/99), la nuova disposizione chiarisce che la dizione "tutti i punti del territorio nazionale" troverà specificazione non più solo sulla base dei criteri di ragionevolezza ma anche "in considerazione della funzione di coesione sociale e territoriale del servizio e della relativa rete postale". Pertanto, nella parte in cui si consolidano le garanzie per gli utenti, parrebbe emergere in modo chiaro la *voluntas legis* di salvaguardare la funzione del servizio universale, anche e soprattutto nel futuro contesto pienamente liberalizzato.

Ultima e ancor più consistente novità introdotta in tema di tutela dell'utenza concerne la gestione dei reclami e dei rimborsi. In precedenza, la materia era regolata dall'art. 14, d. lgs. n. 261/99 che, in modo piuttosto laconico, stabiliva al comma 1 che, relativamente al servizio universale, compresa l'area della riserva, fossero previste dal fornitore del servizio universale procedure trasparenti, semplici e poco onerose per la gestione dei reclami degli utenti, ivi comprese le procedure conciliative in sede locale uniformate ai principi comunitari; si imponeva inoltre la fissazione del termine per la trattazione dei reclami e per la comunicazione del relativo esito all'utente. Il nuovo art. 14, comma 1, come modificato dai commi 5, 6 e 7 dell'art. 16, l. n. 69/2009³⁴, pur non stravolgendo il precedente impianto, articola in modo più puntuale i diritti spettanti agli utenti, sancendo che

³⁴ Cfr. art. 19, comma 1, Dir. 1997/67/CE, come modificato dall' art. 1, n. 18), Dir. 2008/6/CE.

relativamente al servizio universale, compresa l'area della riserva, siano previste dal fornitore del servizio universale procedure trasparenti, semplici e poco onerose per la gestione dei reclami degli utenti, con particolare riferimento ai casi di smarrimento, furto, danneggiamento o mancato rispetto delle norme di qualità del servizio, comprese le procedure per determinare l'attribuzione della responsabilità qualora sia coinvolto più di un operatore; viene inoltre confermata la necessaria fissazione dei termini per la trattazione dei reclami e per la comunicazione del relativo esito agli utenti. Ancora, con il nuovo art. 14, comma 1 *bis* si conferisce maggior peso alle sopracitate procedure conciliative, dedicando ad esse una disposizione *ad hoc*, in cui si specifica che le tecniche di gestione dei reclami comprendono per l'appunto le procedure conciliative in sede locale nonché le procedure extragiudiziali per la risoluzione delle controversie, uniformate ai principi comunitari in materia. Il quadro delle modifiche è completato dall'art. 16, comma 8, l. n. 69/2009, che, incidendo sull'art. 14, comma 5 *bis*, d. lgs. n. 261/1999, estende le disposizioni in tema di reclami e rimborsi, originariamente destinate al solo fornitore del servizio universale, anche agli operatori titolari di autorizzazione generale, dopo che il precedente d. lgs. n. 384/2003 aveva nello stesso senso responsabilizzato i titolari di licenza individuale. Con riguardo alla specifica materia dei rimborsi, viene confermato il precedente assetto secondo cui, data la responsabilità del fornitore del servizio universale, è previsto un sistema di rimborso o di compensazione (art. 14, comma 3, d. lgs. n. 261/99). Infine, vengono ancora fatte salve tanto la possibilità di rivolgersi all'Autorità di regolamentazione qualora il reclamo non sia risultato soddisfacente (art. 14, comma 2, d. lgs. n. 261/99), quanto la facoltà di adire l'autorità giurisdizionale, indipendentemente dalle altre forme di tutela sin qui delineate (art. 14, comma 4, d. lgs. n. 261/99). Tra le norme citate, pare senz'altro significativo il nuovo art. 14, comma 1, nella parte in cui, a differenza del passato, definisce puntualmente alcune delle fattispecie che saranno oggetto di tutela, individuandole nei quattro casi di smarrimento, furto, danneggiamento o mancato rispetto delle norme di qualità del servizio, così ponendo l'accento sulla necessità di approntare tutele efficaci in ordine ai disservizi maggiormente nocivi per gli utenti. Inoltre, in sintonia con l'assetto di mercato pienamente liberalizzato si presenta la nuova parte della disposizione in cui si richiamano le procedure per determinare l'attribuzione della responsabilità qualora sia coinvolto più di un operatore. Dalla maggiore flessibilità connessa alla soppressione della riserva discenderanno infatti tecniche di raccolta, trasporto e distribuzione della posta del tutto inedite che, con ogni probabilità, vedranno spesso coinvolti una pluralità di operatori, con la relativa frammentazione dei singoli segmenti di responsabilità. Appare pertanto quanto mai opportuna una nuova norma posta a presidio di siffatte ipotesi.

Esaurita l'analisi delle norme unite dalla medesima *ratio*, occorre infine segnalare una disposizione che, seppur introdotta dal citato art. 16, parrebbe discostarsi per

le sue finalità dalle novità sin qui esaminate. Si tratta, invero, di una disposizione di dettaglio concernente la rete postale ed in particolare i poteri dell'Autorità di regolamentazione in relazione alla stessa: il nuovo art. 2, comma 2, lett. h), d. lgs. n. 261/99 stabilisce in questo senso che l'Autorità promuova l'adozione di provvedimenti intesi a realizzare l'accesso non più alla sola rete postale ma anche ad alcuni elementi dei servizi postali, quali il sistema di codice di avviamento postale. Anche tale modifica si allinea, come detto, al provvedimento comunitario del 2008, nella misura in cui rafforza a favore dei *new comers* le garanzie di accesso alle infrastrutture necessarie per la distribuzione della posta, responsabilizzando in questo senso l'Autorità di settore.

5. I rischi della completa liberalizzazione.

Come in precedenza accennato, non pare affatto casuale che il primo passo verso il recepimento della terza direttiva postale sia coinciso con l'introduzione delle norme concernenti la tutela dell'utenza. Non è scontato infatti che il completamento del processo di liberalizzazione porti con sé i benefici sperati ed in questo senso le disposizioni appena approvate si presentano come strumenti di preventiva "rassicurazione" in vista della storica riforma di settore che dovrà attuarsi entro il 31 dicembre 2010.

Del resto, se è vero che ogni percorso di smantellamento dei monopoli ha determinato l'insorgere di timori variamente fondati, nel caso del servizio postale appare quanto mai necessario che i legislatori nazionali assumano da subito la tutela dell'utenza come una finalità da cui non potrà prescindere. A fronte infatti di orientamenti del tutto favorevoli al processo di liberalizzazione, non mancano fondate analisi che sconsigliano un'eccessiva accelerazione verso l'integrale apertura del mercato.

Sul punto, può ricordarsi da un lato la posizione ottimistica della Commissione CE esplicitata nella Relazione allegata alla Proposta di Direttiva presentata il 18 ottobre 2006³⁵. In essa, nel confermare la data del 2009 come termine per il completamento della liberalizzazione, viene richiamato lo studio prospettico condotto nel maggio 2006 dalla *Pricewaterhouse* su commissione dello stesso Esecutivo comunitario³⁶. In particolare, si fa riferimento alle conclusioni del rapporto secondo le quali il completamento del mercato interno "in tutti gli Stati membri" nel 2009 sarebbe da ritenersi compatibile "con il mantenimento di un servizio universale di alta qualità": in tal senso, si segnala come "la conferma del 2009 (...) consentirà, grazie ad una concorrenza più intensa, di migliorare il livello

³⁵ Relazione di accompagnamento alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 97/67/CE, relativa al pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, presentata dalla Commissione in data 18 ottobre 2006, cit.

³⁶ PRICEWATERHOUSE COOPERS, *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market*, Final Report, Maggio 2006, COM (2006), 596.

dei servizi in termini di qualità, prezzi e possibilità di scelta a disposizione degli utenti, nonché di sbloccare il potenziale di crescita e occupazione del settore. Si tratta inoltre di una risposta necessaria e proporzionata alle esigenze tanto degli utenti quanto dell'economia europea in senso più ampio³⁷.

Invero, la questione appare ben più complessa di quanto non traspaia dalla Relazione della Commissione. Non è un caso, in tal senso, che in sede parlamentare ed anche nell'ambito del Consiglio si sia acceso il dibattito in merito all'individuazione del *dies ad quem* per l'apertura definitiva del mercato, scartandosi di fatto l'ipotesi proposta dall'Esecutivo, consistente nella conferma della data del 2009. Né è un caso che nella versione del progetto da ultimo approvata, si sia delineato un completamento della liberalizzazione a due fasi, fissando due diverse date in ragione delle differenti esigenze proprie di quegli Stati che presentano una topografia particolarmente difficile.

Indipendentemente dai contrasti rilevabili tra le Istituzioni comunitarie, una buona parte della stessa scienza economica ha negli anni più recenti manifestato molteplici perplessità in merito alla possibilità di conciliare in ogni parte del territorio comunitario i benefici della completa liberalizzazione con le garanzie del servizio universale, per lo meno nella misura in cui, sinora, è stato assicurato.

In effetti, una serie di caratteristiche tecnico-economiche potrebbero compromettere gli esiti del percorso di apertura del mercato postale.

Innanzitutto, e secondo una prospettiva generale, è stato segnalato come il servizio in questione stia attraversando un periodo di sostanziale declino, dovuto anche alla concorrenza con mezzi di comunicazione tecnologicamente più avanzati e che, secondo le analisi più allarmistiche, nel lungo periodo, potrebbero soppiantare del tutto la tradizionale corrispondenza epistolare. In questo senso, è stato evidenziato come il tasso di crescita di un certo settore, inteso anche come diversificazione del panorama delle offerte, rappresenti un presupposto essenziale per il buon esito di ogni processo di liberalizzazione.

A differenza di altri ambiti, tra cui ad esempio quello delle telecomunicazioni, "nel settore postale (...) il progresso tecnico (...) non sembra aver generato una vera e significativa innovazione di prodotto, soprattutto nell'attività di distribuzione finale al destinatario che, pur rappresentando la componente di costo più significativa, da molti anni è rimasta sostanzialmente immutata sotto il profilo della tecnica produttiva"³⁸. Gli investimenti effettuati negli ultimi anni dai grandi operatori postali europei confermano questi dati, posto che risultano concentrati quasi interamente nei settori del corriere espresso e della logistica, piuttosto che sul servizio postale tradizionale. Né può ritenersi un caso, in questo contesto, che un gruppo come

³⁷ Relazione di accompagnamento alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 97/67/CE, cit., pt. 3.1.

³⁸ V. VISCO COMANDINI, *Servizi postali e di telecomunicazione: identità e differenze*, in V. VISCO COMANDINI (a cura di), *Economia e regolazione delle reti postali*, cit., 108.

“Poste Italiane” si sia trovato ad espandere la propria attività in segmenti di mercato che non rientrano affatto nell’ambito postale: si pensi agli investimenti effettuati nel settore bancario e, da ultimo, nel campo della telefonia mobile.

Tutto ciò, come in un “circolo vizioso”, determina un costante calo dei volumi di posta movimentati, volumi che, peraltro, in un Paese come l’Italia non sono mai stati particolarmente elevati. Si pensi che sino al 2002 l’Italia si collocava agli ultimi posti rispetto agli altri Stati europei con riguardo al livello degli invii postali pro-capite: “lo scarso tasso di alfabetizzazione e scolarizzazione rispetto ad altri Paesi europei rende preferibile il ricorso a sistemi mediatici, come la televisione, la telefonia e la messaggistica elettronica, meno impegnativi della scrittura e della lettura, e spiega anche lo scarso utilizzo della pubblicità per corrispondenza e la preferenza verso forme pubblicitarie diverse, come quella televisiva”³⁹.

In presenza di tali condizioni, è di tutta evidenza che l’ingresso di nuovi operatori, piuttosto che produrre un miglioramento complessivo dell’offerta, potrebbe facilmente condurre a fenomeni di *cream-skimming*, a scapito dell’equilibrio economico del soggetto chiamato ad erogare il servizio universale e compromettendo, dunque, la soddisfazione delle categorie di utenti più marginali.

Un ulteriore ostacolo che si frappone al regolare ed omogeneo sviluppo della liberalizzazione è rappresentato dalle notevoli differenze che dal punto di vista geografico caratterizzano il territorio comunitario. Sempre la scienza economica insegna, infatti, che il servizio universale inevitabilmente produce un onere finanziario maggiore laddove le barriere geografiche rendono più complesso il trasporto della posta, creando rilevanti difformità tra i diversi territori interessati. E, peraltro, uno Stato come quello italiano parte notoriamente svantaggiato anche da tale punto di vista⁴⁰.

In questo contesto, connotato da una generale recessività, oltre che da consistenti differenze economiche e geografiche che collocano alcuni Stati membri in una posizione sfavorevole, trovano giustificazione due diversi studi condotti nel 2005 per conto della Commissione CE (dalle società di consulenza ECORYS e WIK) nei quali la riduzione degli obblighi di universalità, soprattutto con riguardo ai giorni di recapito obbligatorio, viene indicata come soluzione necessaria onde consentire ai fornitori di continuare ad adempiere alla missione pubblicistica in condizioni di equilibrio economico, nell’ambito di un mercato integralmente liberalizzato⁴¹.

³⁹ P. L. STANZANI GHEDINI, *La rete postale*, in *Serv. pubbl. app.*, 2005, 130.

⁴⁰ Cfr., fra gli altri, P. L. STANZANI GHEDINI, *op. cit.*, 129 ss.

⁴¹ Cfr. ECORYS RESEARCH AND CONSULTING, *Development of competition in European postal sector*, Final study, Markt 2004/03/C, Rotterdam, luglio 2005, 29 ss. nella parte in cui, tra l’altro, si afferma: “If the universal service is limited to 2-3 times per week delivery the problems with funding the universal service would be minimal if at all existing. (...). If the universal service is limited to 2-3 times per week delivery there would in effect be a level playing field in this respect and the development of competition wide open”; cfr. altresì WIK CONSULT, *The Evolution of the Regulatory Model for European Postal Services*, Bad Honnef, luglio 2005, 46, nella parte in cui, tra l’altro, si afferma: “Requiring five-day-per-week delivery to every address in the national territory may impose substantial financial burdens on some

Contraddicendo, dunque, le risultanze richiamate dalla Commissione con la Relazione di accompagnamento del 2006, autorevoli studi, condotti solo un anno prima, parrebbero segnalare, in modo disincantato, che nel settore postale completamente liberalizzato la logica dell'universalità dovrebbe necessariamente essere ridimensionata per continuare ad essere ancora economicamente sostenibile. Peraltro, tali conclusioni si presentano oltremodo attuali qualora vengano riferite a scenari di mercato in cui, come si è detto, per ragioni storiche, economiche e geografiche, l'onere di servizio universale risulti essere più gravoso. Sotto il profilo tecnologico, non possono poi non considerarsi gli ostacoli connessi alle peculiarità della rete postale. Come già si è accennato, l'infrastruttura strumentale al trasporto, allo smistamento e alla consegna della corrispondenza si presenta per sua natura scarsamente scorporabile dalla gestione del servizio, determinando non poche difficoltà nell'attuare quei processi di scomposizione della catena produttiva che hanno rappresentato, nell'ambito di altri servizi, il presupposto essenziale per la buona riuscita delle liberalizzazioni⁴².

6. *Brevi osservazioni conclusive.*

Le difficoltà di tipo tecnico-economico che si sono sommariamente richiamate testimoniano dunque come anche il processo di liberalizzazione del settore postale, al pari di altri, non risulterà di agevole attuazione, né del tutto privo di rischi. Ciò posto, l'iniziativa del legislatore, volta a rafforzare le tutele dell'utenza in una fase che precede la totale apertura del mercato, pur rappresentando un mero *incipit*, non può che considerarsi opportuna.

Member States, especially in the future if the nature of universal services. It is not necessary or proportionate to prohibit Member States and USPs from adjusting delivery frequency in selected areas as one means of ensuring a quality of service that reflects the needs of society".

⁴² A proposito delle difficoltà connesse alle peculiarità tecniche della rete postale, V. VISCO COMANDINI, *I costi dell'OSU e le alternative all'area riservata*, in V. VISCO COMANDINI (a cura di), *Economia e regolazione delle reti postali*, cit., 139 ss., nell'indicare soluzioni innovative, segnala come vada emergendo "un'ipotesi sostanzialmente alternativa (...) alla liberalizzazione *end-to-end* del mercato postale, da anni adottata negli Stati Uniti dov'è definita "privatizzazione silenziosa" e strenuamente difesa dal legislatore americano: la liberalizzazione completa delle fasi a monte del recapito, unitamente al mantenimento in riserva, secondo la soglia minima del criterio di peso-prezzo, della sola fase del recapito". Secondo l'Autore, una siffatta soluzione risolverebbe in modo completo il problema dell'onere di servizio universale, posto che quest'ultimo riguarda in modo prevalente la fase del recapito, ferme restando tutti gli aspetti problematici intrinseci alle soluzioni di *second best*.