



Segnalazione al Governo ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249, per l'abolizione del fondo di compensazione degli oneri del servizio universale di cui all'art. 10 del d.lgs. 261/99

Premessa

Nell'esercizio dei poteri di segnalazione contemplati dall'articolo 1, comma 6, lettera c), n. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249, che conferisce al Consiglio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito anche l'Autorità) il potere di segnalare al Governo l'opportunità di interventi, anche legislativi, che possano contribuire all'evoluzione, sul piano interno ed internazionale, del settore delle comunicazioni e postale, giusta decisione del Consiglio dell'8 aprile u.s., s'intende formulare la presente segnalazione in ragione dell'esigenza, riscontrata nell'attività istituzionale anche a livello europeo, della revisione di un aspetto saliente del settore postale, quale quello inerente al cd. Fondo di compensazione del costo netto del servizio universale postale, di cui si propone l'abolizione.

Il quadro normativo europeo e nazionale

La direttiva postale 97/67/CE, come da ultimo modificata dalla direttiva n. 2008/6/CE (nota anche come III direttiva postale), tratta del finanziamento del servizio universale (di seguito anche SU) al capitolo 3 e, in particolare, agli articoli 7 e 8. Ai sensi del comma 3 dell'articolo 7 *“Se uno Stato membro stabilisce che gli obblighi del servizio universale previsti dalla presente direttiva comportano un costo netto, calcolato tenendo conto dell'allegato I, e rappresentano un onere finanziario eccessivo per il fornitore o i fornitori del servizio universale, può introdurre: a) un meccanismo volto a compensare l'impresa interessata a partire da fondi pubblici; b) un meccanismo volto a ripartire il costo netto degli obblighi del servizio universale fra i fornitori di servizi e/o gli utenti”* (enfasi aggiunta). Il comma 4 del medesimo articolo chiarisce, poi, che *“Se il costo netto è ripartito conformemente al paragrafo 3, lettera b), gli Stati membri possono istituire un fondo di compensazione che può essere finanziato mediante diritti a carico dei fornitori dei servizi e/o degli utenti e amministrato da un organismo indipendente dal beneficiario o dai beneficiari. Gli Stati membri possono vincolare la concessione di autorizzazioni ai fornitori di servizi di cui all'articolo 9, paragrafo 2, all'obbligo di contribuire finanziariamente al fondo o di adempiere gli obblighi del servizio universale. Gli obblighi del servizio universale a carico del fornitore o dei fornitori di servizi di cui all'articolo 3 possono essere finanziati in tal modo”* (enfasi aggiunta). Infine, il successivo comma 5 statuisce che *“Gli Stati membri garantiscono che, nell'istituzione del fondo di compensazione e nella fissazione del livello dei contributi finanziari di cui ai paragrafi 3 e 4, vengano rispettati i principi di trasparenza, di non discriminazione e di proporzionalità. Le decisioni adottate a norma dei paragrafi 3 e 4 si basano su criteri oggettivi e verificabili e vengono rese pubbliche”* (enfasi aggiunta).



In tal senso, che la scelta del mezzo di finanziamento dell'onere del SU sia opzionale, in particolare, si evince anche dal considerando 26 della direttiva n. 2008/6/CE, il quale precisa quanto segue: *“In alcuni Stati membri può essere necessario mantenere il finanziamento esterno dei costi netti residui del servizio universale. È pertanto opportuno precisare esplicitamente, nella misura in cui ciò è necessario e adeguatamente giustificato, le **alternative disponibili** per garantire il finanziamento del servizio universale, lasciando agli Stati membri la scelta dei meccanismi di finanziamento da utilizzare. Tali alternative includono il ricorso a procedure di appalto pubblico, compresi, come previsto dalle direttive sull'aggiudicazione degli appalti pubblici, il dialogo competitivo o le procedure negoziate con o senza la pubblicazione di un bando di gara e, ogniqualvolta gli obblighi di servizio universale comportino costi netti e rappresentino un onere indebito per il fornitore del servizio universale designato, la compensazione pubblica e la condivisione dei costi fra fornitori del servizio e/o utenti secondo modalità trasparenti e mediante la partecipazione a un fondo di compensazione. Gli Stati membri possono ricorrere ad altre forme di finanziamento ammesse dal diritto comunitario come stabilire, ove necessario, che i profitti derivanti da altre attività del fornitore o dei fornitori del servizio universale, che non rientrano in tale servizio, siano assegnati, per intero o in parte, al finanziamento dei costi netti del servizio universale, nella misura in cui ciò è conforme al trattato. Fermo restando l'obbligo degli Stati membri di rispettare le disposizioni del trattato in materia di aiuti di Stato, compresi i requisiti specifici in materia di notifica in tale contesto, gli Stati membri possono notificare alla Commissione i meccanismi di finanziamento utilizzati per coprire i costi netti del servizio universale, che devono essere inclusi nelle relazioni sull'applicazione della direttiva 97/67/CE che la Commissione dovrebbe presentare regolarmente al Parlamento europeo e al Consiglio”* (enfasi aggiunta).

Ai sensi delle disposizioni europee gli Stati membri hanno, dunque, la facoltà - senza esservi tenuti - di adottare un meccanismo di ripartizione dell'onere derivante dalla fornitura del servizio universale tra i fornitori e/o gli utenti di servizi postali e, nel caso decidano di avvalersi di tale facoltà, essi possono istituire un fondo di compensazione a tale scopo.

Il legislatore italiano, con il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, ha, **invece, introdotto** un duplice **non alternativo** canale di finanziamento per l'onere del SU, vale a dire: *i) il trasferimento statale e ii) il fondo di compensazione alimentato dai fornitori di servizi postali, con ciò operando la scelta di attribuire al mercato una parte della contribuzione (art. 3, comma 12): “L'onere per la fornitura del servizio universale è finanziato: a) attraverso trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato. Gli importi dei trasferimenti sono quantificati nel contratto di programma fra il Ministero dello sviluppo economico e il fornitore del servizio universale, secondo le modalità previste dalla normativa vigente; b) attraverso il fondo di compensazione di cui all'articolo 10 del presente decreto”*.

La previsione della doppia, non alternativa, fonte di finanziamento è stata dettagliata nel Contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello Sviluppo Economico e Poste Italiane S.p.A., laddove, all'art. 6, comma 3, si prevede esplicitamente che **“In**



aggiunta a quanto previsto al comma 2, l'onere per la fornitura del servizio universale in eccesso rispetto alla somma di 262,4 milioni di euro può essere compensato, per ciascun anno, ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 3, comma 12, lettera b) e di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 261 del 1999 sulla base del costo netto del servizio postale universale verificato dall'Autorità, e comunque nella misura massima di 89 milioni di euro annui".

Il fondo di compensazione, in particolare, è istituito con l'articolo 10 del citato decreto. Il **comma 1** prevede appunto che è istituito, *ex lege*, il fondo di compensazione degli oneri del servizio universale. Detto fondo è amministrato dal Ministero delle comunicazioni (ora Ministero delle imprese e del *Made in Italy* - Mimit) ed è rivolto a garantire l'espletamento del servizio universale; esso è alimentato nel caso in cui il fornitore del predetto servizio non ricavi dalla fornitura del servizio universale entrate sufficienti a garantire l'adempimento degli obblighi gravanti sul fornitore stesso. A norma del **comma 2**, sono tenuti a contribuire al fondo i titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relativi a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale, derivanti dall'attività autorizzata. Il **comma 3** indica che la determinazione del contributo, secondo principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, è effettuata dall'Autorità di regolamentazione sulla base dei costi di una gestione efficiente del servizio universale (ora AGCOM). Ai sensi del **comma 4**, il versamento, da effettuare all'entrata del bilancio statale, deve essere assolto entro il 30 settembre dell'anno successivo al quale si riferiscono i dati contabili. Il **comma 5** stabilisce che il Ministero dell'economia e delle finanze provvede, con propri decreti, alla riassegnazione ad apposita unità previsionale dello stato di previsione del Mimit delle somme di cui al comma 4. Secondo il **comma 6**, infine, con decreto del Ministro delle comunicazioni, di concerto con il Ministro dell'economia sono disciplinate le modalità di funzionamento del fondo di compensazione.

In Italia, il fondo di compensazione, istituito, come accennato, *ex lege*, è stato attivato dal Mimit dal 2001 al 2012. Col passaggio all'Autorità delle competenze in materia postale con la legge n. 214 del 2011, il fondo non è stato attivato per gli anni dal 2012 al 2019, in conseguenza di quanto disposto dalla delibera n. 412/14/CONS e dalle successive delibere nn. 298/17/CONS, 214/19/CONS e 79/21/CONS relative alla verifica del costo netto del servizio universale postale.

In tali delibere l'Autorità ha, infatti, stabilito di non attivare il fondo motivando la decisione con ragioni di economicità dell'azione amministrativa (in quanto la quota di contribuzione a carico di PI sarebbe risultata prevalente e quella degli altri operatori assolutamente marginale, rendendo oltremodo evidente l'inopportunità di applicare un meccanismo molto complesso e costoso, nonché poco efficiente, ad un settore ormai oggettivamente quasi del tutto rimopolizzato). Tale scelta è stata, tuttavia, censurata dal Tar (sentenza Tar del Lazio, Roma, n. 11416/2022, successivamente annullata e rinviata al TAR dal Consiglio di Stato con sentenza n. 9021 del 2023 per difetto di notifica ai controinteressati), che l'ha considerata in contrasto con il dettato normativo nazionale, che impone l'attivazione del Fondo.



E, pertanto, diversamente dagli anni precedenti, per gli anni 2020 e 2021, per effetto della delibera n. 62/24/CONS di quantificazione del costo netto del SU, è stato attivato il fondo di compensazione dell'onere del costo netto del servizio postale universale e, con la delibera n. 257/24/CONS, è stato avviato il procedimento per la valutazione della dell'alimentazione del fondo stesso volto precipuamente alla valutazione della sussistenza, in concreto, dei presupposti per l'alimentazione del fondo suddetto, individuando gli ambiti oggettivi e soggettivi di applicazione e il *quantum* da versare da parte degli operatori tenuti, nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, secondo il dettato normativo.

Il profilo del rischio di contrasto con la normativa europea è stato espresso in sede contenziosa allorquando alcuni operatori alternativi del settore di primaria importanza hanno impugnato la citata delibera n. 62/24/CONS, lamentando appunto il contrasto con la normativa europea delle norme italiane sull'attivazione del fondo di compensazione, e chiedendo al giudice di primo grado il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea ai sensi dell'articolo 267 TFUE per contrasto degli articoli 5, 6 e 10 del decreto legislativo n. 261/99 rispetto all'articolo 7, paragrafi 3, 4, 5 e all'art 9, paragrafo 2, terzo trattino e 3, della direttiva 97/67/CE, nonché al considerando 27 della direttiva 2008/6/CE.

Per gli anni 2022 e 2023 è attualmente in corso la verifica da parte dell'Autorità della quantificazione dell'onere del SU ed è stato già presentato un ricorso da parte di un operatore del mercato avverso la delibera di avvio del procedimento di verifica del Costo netto per i suddetti anni (delibera n. 505/24/CONS) a mero titolo cautelativo (trattandosi di una impugnativa avverso un mero avvio di procedimento); ricorso effettuato esclusivamente in un'ottica di tutela nei confronti di una eventuale attivazione del fondo di compensazione, conseguente alla quantificazione dell'onere in misura superiore alla compensazione pubblica.

Va aggiunto, ai fini di un quadro d'insieme che, nel 2022, l'Autorità con la delibera n. 171/22/CONS, ha introdotto un nuovo impianto regolamentare volto a rendere efficace il quadro normativo esistente, favorendo da un lato lo sviluppo competitivo e garantendo, dall'altro, la sostenibilità della rete di servizio universale. A seguito, infatti, dell'analisi del mercato dei servizi di consegna della corrispondenza, l'Autorità ha sviluppato un modello di concorrenza basato sull'accesso alla rete di servizio universale, individuando un *set* di offerte di servizi all'ingrosso di cui è titolare Poste Italiane, adeguato alle diverse tipologie di operatore alternativo, in funzione dei diversi modelli di *business* e del grado di rischio d'impresa assunto.

Tale modello regolatorio ha consentito di preservare, per quanto possibile, il livello di utilizzo della rete universale - elemento fondamentale per la sua sostenibilità economica - con il contributo degli operatori alternativi che, veicolando i loro volumi di corrispondenza sulla suddetta rete, mediante l'acquisto dei servizi di accesso, concorrono alla sostenibilità della stessa. Diversamente, in presenza di infrastrutture di rete alternative a quella universale, si sarebbe accelerato il processo di progressivo



depauperamento della rete di servizio universale, stante la costante e strutturale contrazione dei volumi di corrispondenza.

Il benchmark internazionale

Il fondo risulta essere stato considerato, a livello europeo, solo in tre Stati: Grecia, Polonia e Francia. Per quanto concerne la Repubblica ellenica, il regolatore, nel 2014, ha attivato il procedimento di alimentazione del fondo di compensazione per la fornitura del servizio postale universale su tutto il territorio greco, per il periodo 2015 – 2020, popolato con i contributi dei prestatori di servizi postali attivi sul mercato nazionale (compreso il fornitore del SU, ELTA), come consentito dall'articolo 7 della terza direttiva postale. La Commissione europea, alla quale il provvedimento è stato notificato¹, ha, tuttavia, concluso che sebbene il meccanismo del fondo di compensazione soddisfi tutte le condizioni di cui alla disciplina SIEG che *«sono di norma sufficienti per garantire che gli aiuti non falsino la concorrenza in misura contraria agli interessi dell'Unione... tuttavia è possibile che, in circostanze eccezionali, alcune gravi distorsioni della concorrenza nel mercato interno possano restare irrisolte e che l'aiuto possa incidere sugli scambi in misura contraria all'interesse dell'Unione»*. In particolare, secondo la Commissione, i contributi richiesti agli operatori postali in concorrenza con ELTA erano troppo elevati e dunque sussisteva il rischio che alcuni operatori sarebbero stati costretti ad uscire dal mercato ed altri sarebbero stati dissuasi dall'entrarvi, determinando una situazione di barriera nel mercato postale (o anche di rimonopolizzazione del settore), sollevando questioni specifiche riguardanti lo sviluppo degli scambi nell'UE. Dunque, il finanziamento del servizio postale universale con il Fondo di compensazione non è stato autorizzato dalla Commissione europea e attualmente la Grecia prevede il finanziamento del costo netto del Servizio universale unicamente a carico del bilancio dello Stato.

In Polonia, il legislatore nazionale nel 2022 ha modificato la Legge nazionale sulle Poste, introducendo la compensazione del costo netto del servizio universale a carico del bilancio dello Stato, in luogo del precedente meccanismo di finanziamento con un fondo di compensazione alimentato dagli operatori postali. Tale decisione è stata assunta dal governo polacco a seguito di diverse evidenze negative manifestatesi nel tempo: gravi ripercussioni concorrenziali nel mercato, inefficacia della misura e alimentazione del contenzioso. Gli operatori alternativi, infatti, non sono mai entrati nel mercato dei servizi postali universali né in quelli contigui, sostenendo apertamente che uno dei fattori frenanti era costituito proprio dal contributo del fondo di finanziamento dell'USO. Inoltre, poiché la quota del fornitore del servizio universale sui ricavi rilevanti del mercato era pari al 90% circa, risultava che l'unico beneficiario del fondo era il suo donatore stesso. Infine, tutti gli operatori obbligati, ad eccezione del FSU, hanno intrapreso azioni legali e amministrative in tutte le sedi giudiziarie possibili per non pagare il contributo. Dopo oltre 10 anni la situazione in Polonia evidenzia: *i*) una rimonopolizzazione del mercato (attualmente la quota di mercato del FSU è del 99,9%); *ii*) il FSU non ha mai ricevuto

¹ Ai sensi dell'ordinamento giuridico europeo vigente, il fondo di compensazione può costituire una forma di aiuto di Stato. Pertanto, la sua attivazione richiede di seguire l'iter previsto dal Trattato UE (artt.107(1), 107(2), art. 107(3) e art. 106 (2) TFEU) per la notifica degli aiuti di Stato alla Commissione europea.



alcun contributo dagli altri operatori; *iii*) tutti i procedimenti giudiziari instaurati dagli operatori alternativi sono ancora in corso e si stima che gli operatori abbiano sostenuto spese legali superiori al contributo iniziale che avrebbero dovuto corrispondere al fondo.

Infine, la legislazione postale francese, prima del 2021, prevedeva il finanziamento del costo netto del servizio universale unicamente tramite il fondo di compensazione. Il fondo non è mai stato attivato in quanto il fornitore del servizio universale (La Poste) sarebbe stato l'unico contribuente. Nel 2021 la fornitura del servizio universale ha manifestato un *deficit* economico da ripianare e il governo francese invece di attivare il fondo di compensazione ha finanziato l'onere con uno stanziamento nella legge finanziaria annuale del 2022 di circa 500 milioni di euro, modificando, contestualmente, la modalità di finanziamento dell'onere del servizio universale in considerazione anche della situazione del mercato postale e della sua prevedibile evoluzione.

Analisi dell'impatto del fondo sul mercato postale italiano

Il paniere delle prestazioni incluse nel Servizio Universale previsto dal legislatore è costituito da: *i*) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg; *ii*) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg; *iii*) i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati.

In dettaglio, i servizi inclusi nel SU sono prevalentemente servizi di corrispondenza quali: posta ordinaria, posta prioritaria, posta massiva, posta raccomandata, posta assicurata, invii editoriali, servizi di notifica a mezzo posta di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada e, per il settore dei pacchi, è incluso, tra i servizi universali, solo il pacco ordinario.

L'ambito oggettivo di applicazione del fondo, come previsto dalla normativa, è rappresentato dai servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale sopra indicati, derivanti dall'attività autorizzata, e, dunque, prevalentemente da servizi di corrispondenza. Tale precisazione è imprescindibile per la seguente valutazione economica e competitiva degli effetti derivanti dall'attivazione del fondo di compensazione, in considerazione della diversa situazione di mercato del settore della corrispondenza e dei pacchi.

L'attivazione del fondo di compensazione e la partecipazione di tutti gli operatori al suo finanziamento presenta elevati e concreti livelli di rischio per l'intero mercato, con riferimento all'aspetto economico del settore, in generale, e a quello competitivo, in particolare.

Il mercato postale italiano, attualmente, è costituito da un numero significativo di operatori pari a quasi 4.000 soggetti dotati di titolo abilitativo (autorizzazione generale o licenza individuale), che operano nel mercato della corrispondenza e dei pacchi, organizzati per il 38,5% sotto forma di imprese individuali, per il 46,4% di società a responsabilità limitata e per il 2,1% di società per azioni. Il volume di affari, nel 2023, è



pari a circa 1.720 ml. di euro per la corrispondenza e a circa 6.700 ml. di euro per i pacchi.

Nel settore della corrispondenza le quote di mercato degli ultimi anni ed il relativo indice di concentrazione, evidenziano che gli operatori alternativi all'*incumbent* si contendono una fetta residuale del complessivo giro d'affari della corrispondenza (circa 1.720 milioni di euro nel 2023), molto contenuta, pari a circa il 7% del mercato nel 2023, con quote individuali irrisorie, che vanno dallo 0,2% al 2,4%.

Nel mercato dei pacchi, invece, la situazione evidenzia che l'89% circa del volume d'affari pari a circa 6.700 ml. di euro, è distribuito tra sei grandi operatori con quote che vanno dall'11% al 19% circa; mentre la parte residuale (circa l'11%) è distribuita fra una pluralità di medi e piccoli operatori.

Con riferimento ai modelli di *business* e alla potenzialità reddituale manifestata dal mercato della corrispondenza si evidenzia che solo pochi soggetti sono responsabili dell'intera catena di produzione nei confronti degli utenti (*end-to-end*) avvalendosi di *partnership* con imprese locali di minori dimensioni e microimprese, ai fini di una maggiore flessibilità organizzativa (come del resto consente la normativa europea, che prevede anche il ricorso a forme di cd. economia collaborativa), in quanto Poste Italiane è l'unico operatore che dispone di una capillare rete di accettazione e di recapito che raggiunge l'intera popolazione nazionale.

In aggiunta, il settore della corrispondenza, cui attiene per la maggior parte il Servizio Universale, è caratterizzato da: *i*) la fornitura di servizi con una ridotta marginalità (vale a dire appena l'1% del fatturato complessivo); *ii*) l'esistenza di soli due canali di acquisizione della clientela (gare pubbliche e richieste di offerte); e *iii*) sostenuti tassi di contrazione dei volumi e dei ricavi registrati da oltre un decennio che, unitamente ad un elevato livello di concentrazione, confermano una configurazione di mercato non pienamente concorrenziale.

Segnatamente, nel settore, il margine di redditività delle vendite tende a ridursi quanto maggiore è la dimensione delle imprese (valutata in base al numero degli addetti) e la loro struttura organizzativa; il maggior livello di infrastrutturazione (intesa come organizzazione di uomini e mezzi) assorbe risorse al punto da ridurre i margini unitari delle vendite a centesimi di punti percentuali. In proposito, appaiono dirimenti i margini operativi negativi che il fornitore del servizio universale ha registrato in tutto il comparto postale negli ultimi anni.

A ciò si aggiunga che, in virtù della regolamentazione sull'accesso alla rete di servizio universale per il recapito della corrispondenza, come sopra indicato, gli operatori alternativi già contribuiscono a ridurre il costo netto del Servizio Universale, acquistando da PI servizi di accesso alla rete universale invece di investire in reti proprietarie. In quest'ultimo caso, il costo opportunità che gli operatori sopportano per rinunciare agli investimenti nello sviluppo di reti proprietarie rappresenta una forma di contribuzione al



mantenimento della rete di servizio universale, i cui costi, se gli operatori operassero scelte differenti, non sarebbero compensati dai relativi ricavi.

In siffatto contesto l'onere di partecipazione al fondo comporterà la drastica riduzione del numero delle microimprese nonché quello di molte piccole e medie aziende che vedranno i propri margini ridursi al di sotto della soglia minima di pareggio; altresì, le imprese di dimensioni medie e grandi dovranno fronteggiare la spesa con significative riduzioni di costi, *in primis* quelli afferenti al comparto occupazionale che è fra le voci principali, rinunciando agli investimenti ed incrementando i prezzi dei servizi forniti, in un momento di faticosa ripresa economica dopo il catastrofico periodo caratterizzato dalla pandemia da Covid-19 che ha fatto registrare perdite significative in tutto il comparto postale. Il contributo al fondo di compensazione presenta, dunque, profili di rischio anche dal punto di vista concorrenziale in quanto il peso e l'effetto relativo su ciascun operatore altera le dinamiche competitive che si stanno faticosamente affermando sul mercato.

In tale scenario risulta evidente che il contributo che tutti gli operatori sarebbero tenuti a versare per alimentare il fondo di compensazione rappresenta un onere significativo per ciascuna azienda in quanto andrebbe ad incidere su livelli di fatturato già spesso al limite della sostenibilità economica. Un onere quale la quota di partecipazione al fondo - pur stimando un'aliquota di contribuzione contenuta - avrebbe effetti economici negativi dapprima sulle piccole, medie e grandi aziende e poi, a cascata, sulle microimprese, che normalmente lavorano per le prime. Molti operatori, specie quelli di piccole dimensioni, sarebbero costretti ad abbandonare il mercato con le conseguenti ripercussioni economiche e sociali per l'intero segmento di mercato.

Non solo si inciderebbe, dunque, sul numero degli operatori del mercato, ma si dovrebbero ridefinire i modelli di *business* esistenti e ripensare a nuove geometrie di mercato. Da un lato uscirebbero molti operatori dal mercato, dall'altro, i potenziali entranti sarebbero disincentivati dalla prospettiva di dover sostenere tale onere che si configurerebbe come una vera e propria barriera economica all'ingresso; gravi ripercussioni si avrebbero in termini di qualità dei servizi prestati ed incremento dei prezzi; gli investimenti effettuati finora dagli operatori non sarebbero più adeguati a soddisfare le necessità cui erano destinati. Tutto ciò con rilevanti ripercussioni anche sulla fiscalità generale.

Nel caso concreto, dunque, si assisterebbe ad una rimonopolizzazione forte del mercato della corrispondenza, con la conseguente perdita del benessere sociale economico (o surplus), dei produttori e dei consumatori, palesando gli effetti economici dell'inefficienza allocativa del monopolio: il *trade-off* tra il maggior benessere dei produttori e il minor surplus dei consumatori generato dall'incremento dei prezzi dei servizi determina, infatti, una perdita generalizzata di efficienza e dunque uno spreco di risorse.

D'altra parte, il tema dell'equilibrio competitivo del mercato e della proporzionalità della misura rispetto alle capacità dei contributori è stato, peraltro, dirimente nelle decisioni della Commissione Europea nei casi internazionali già menzionati, sia nella



fattispecie di diniego (come il caso greco) sia in quella di approvazione (come il caso polacco) dell'aiuto di stato proposto dalle rispettive autorità nazionali.

In un sistema in cui il fornitore del servizio postale universale non sia anche il maggiore operatore nazionale, il fondo potrebbe anche in ipotesi funzionare; ma laddove, come nel caso di specie, il destinatario del fondo sarebbe anche il maggiore contribuente al fondo stesso in quanto fornitore del servizio postale universale e allo stesso tempo *incumbent* nel settore della corrispondenza, cui afferisce principalmente l'onere del servizio universale, in tal caso il meccanismo del fondo non esplica più appieno la sua efficacia poiché il fornitore del servizio universale da un lato riceverebbe il contributo dagli altri operatori, dall'altro dovrebbe contribuire a sua volta al fondo e in misura prevalente; in definitiva, il servizio universale verrebbe, in ogni caso, compensato solo parzialmente.

Altresì, per completezza del quadro economico e competitivo, si evidenzia che, negli anni, gli effetti della mancata attivazione del Fondo di compensazione non hanno generato per il fornitore del Servizio Universale conseguenze negative importanti come quelle previste per gli altri operatori: sebbene l'onere per la fornitura del Servizio Universale eccedente il finanziamento pubblico sia stato interamente sostenuto da PI, quest'ultima ha continuato a mantenere una posizione dominante nel mercato della corrispondenza, riuscendo, anche se con una redditività più contenuta per la mancata compensazione derivante dalle risorse del fondo, a chiudere i propri bilanci sempre con risultati positivi. Di qui ritorna, dunque, la valutazione sulla non iniquità dell'onere del Servizio Universale, già posta, come indicato, in sede giurisdizionale alla Corte di Giustizia europea dagli operatori che porta a ritenere opportuna l'abolizione del Fondo di compensazione.

Inoltre, l'applicazione della disposizione, per tutte le perplessità di cui sopra, ha sempre generato contenzioso: tanto da parte di Poste Italiane, che ne ha sempre contestato o la mancata applicazione ovvero la maggior contribuzione, quanto da parte degli operatori concorrenti.

Anche in ragione della circostanza per cui, a livello europeo, l'istituzione del fondo di compensazione costituisce una facoltà e non un obbligo, laddove la norma italiana istituisce il fondo e lo qualifica come integrativo al finanziamento statale, si ritiene opportuno un allineamento al dettato normativo sovranazionale, con l'abrogazione del fondo *ex lege*.

Conclusioni

Sulla base di quanto sopra riportato, si propone di emendare il d.lgs. 261 del 1999 con effetto anche rispetto ai procedimenti di attivazione del fondo di compensazione in corso di svolgimento.