

A.
PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione sul progetto di comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e in particolare sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali (SEC(95)0830 - C4-0551/95)

Il Parlamento europeo,

- visto il progetto di comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e in particolare sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali (SEC(95)0830 - C4-0551/95),
 - visto il parere reso dal Parlamento in prima lettura il 9 maggio 1996 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a regole comuni per lo sviluppo dei servizi postali comunitari e al miglioramento della qualità del servizio⁽¹⁾,
 - viste le conclusioni del Consiglio "Telecomunicazioni", del 27 novembre 1995, sul progetto di comunicazione sui servizi postali (Doc. 12025/95, Stampa 340-G),
 - vista la sua risoluzione del 25 ottobre 1995, con la quale chiede in particolare alla Commissione di ritirare il suo progetto di comunicazione sulle regole di concorrenza nel settore dei servizi postali⁽²⁾,
 - visti la relazione della commissione per i problemi economici e monetari e la politica industriale e i pareri della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini e della commissione per i trasporti e il turismo (A4-0388/96),
- A. considerando che una comunicazione è una forma di atto giuridico non prevista dai trattati e di per sé priva di qualsiasi effetto giuridico vincolante, ma destinata ad illustrare e a puntualizzare la posizione della Commissione sulle conseguenze del diritto vigente, derivato dal trattato,
- B. considerando che il progetto di comunicazione in esame interferisce con la proposta di direttiva e che l'adozione di una comunicazione può giustificarsi solo in caso di assenza prolungata di una posizione comune del Consiglio,
- C. considerando che il progetto di comunicazione, nella sua formulazione attuale, sembra contenere numerose contraddizioni e incongruenze rispetto alla proposta di direttiva della Commissione e ancor più rispetto agli emendamenti approvati in prima lettura dal Parlamento europeo,
- D. considerando che un'eventuale comunicazione non può essere in contraddizione con la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, ma deve essere pienamente compatibile con quest'ultima, di cui non può allo stato attuale pregiudicare il contenuto,
- E. considerando che un'eventuale adozione da parte della Commissione, nel prossimo dicembre, del suo progetto di comunicazione sarebbe prematura e ingiustificata in mancanza di una conclusione della procedura concernente il progetto di direttiva,

⁽¹⁾ GU C 152 del 27.5.1996, pag. 20.

⁽²⁾ GU C 308 del 20.11.1996, pag. 60.

- F. considerando che, se effettivamente esiste l'urgenza di trovare una soluzione a livello comunitario ai problemi dei servizi postali in Europa, la Commissione ha scoperto quest'esigenza solo recentemente, malgrado le richieste più volte formulate dal Parlamento europeo sin dal 1988 (relazione della on. Braun-Moser, GU C 12/88 del 16.1.1989, pagg. 55-69; relazione dell'on. Simpson sul Libro Verde GU C-42/93, pag. 240; GU C-194 del 1993, pag. 397; GU C-315 del 1993, pag. 643) e dal Consiglio, il quale nel settembre 1989 e successivamente il 7 febbraio 1994 (GU C-48, del 16.2.1994, pag. 3) ha invitato in particolare la Commissione ad elaborare proposte in vista dell'integrazione di tali servizi nel Mercato interno,
1. ritiene che la Commissione dovrebbe ritirare provvisoriamente il suo progetto di comunicazione, tanto più che esso è infirmato da numerose contraddizioni e incoerenze rispetto alla proposta di direttiva e, più in particolare, rispetto agli emendamenti approvati - a larga maggioranza - dal Parlamento europeo in prima lettura;
 2. ricorda che la Corte di giustizia delle Comunità europee di Lussemburgo ha confermato che le regole di concorrenza sono applicabili al settore postale;
 3. è del parere che la Commissione dovrebbe, sulla falsariga della sua comunicazione sul settore delle telecomunicazioni, inserire nel suo progetto di comunicazione una dichiarazione secondo la quale le disposizioni del testo in questione non sono costitutive di diritti ed obblighi, ma hanno unicamente valore declaratorio, e che la comunicazione non può quindi di per sé far sorgere diritti ed obblighi ulteriori rispetto a quelli enunciati nella proposta di direttiva, né recare pregiudizio all'applicazione e all'interpretazione delle regole di concorrenza comunitarie da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee;
 4. ritiene tuttavia che si debba prestare maggiore attenzione all'obiettivo finale perseguito, vale a dire l'instaurazione di un mercato postale armonizzato e, in ampia misura, liberalizzato, che garantisca nel contempo servizi accessibili e di qualità a tutti gli utenti;
 5. insiste affinché il Consiglio si pronunci il più rapidamente possibile sulla proposta di direttiva relativa alle regole comuni per lo sviluppo dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio;
 6. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione e al Consiglio.

B.
MOTIVAZIONE

ANTEFATTI

Il Parlamento europeo è stato consultato, nel dicembre 1995, su due testi della Commissione pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale il 2 dicembre 1995:

- da un lato, una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a regole comuni per lo sviluppo dei servizi postali comunitari e al miglioramento della qualità del servizio (COM(95)0227),
- dall'altro, un progetto di comunicazione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e in particolare sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali (SEC(95)0830).

Sul primo testo, il Parlamento europeo si è pronunciato in prima lettura il 9 maggio 1996 sulla base di una relazione della sua commissione per i trasporti, competente per il merito (relazione Simpson, A4-0105/96). Il 30 settembre 1996, il Consiglio non si era ancora pronunciato su tale testo e la questione dovrebbe essere nuovamente esaminata il 28 novembre prossimo.

Sul secondo documento, che costituisce oggetto della presente relazione e per il quale la nostra commissione è stata dichiarata competente per il merito, la commissione giuridica ha formulato il suo parere il 4 giugno scorso (parere dell'on. Cot, PE 215.666/def.) mentre la commissione per i trasporti si è espressa il 24 luglio scorso (parere dell'on. Ferber, PE 218.092/def.).

I due pareri sono ampiamente concordi e vertono sostanzialmente sulla natura giuridica e sull'opportunità del progetto di comunicazione. La commissione per i trasporti chiede il ritiro puro e semplice del progetto di comunicazione, e ciò costituisce la principale differenza rispetto alla posizione della commissione giuridica; le due commissioni si sono comunque pronunciate a favore della sospensione del progetto di comunicazione, in attesa che la procedura di adozione della direttiva sia ultimata. Le due commissioni ci propongono di accogliere le loro conclusioni.

Ancor prima che il progetto di comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale (SEC(95)0830) venisse pubblicato il 2 dicembre 1995, il Parlamento europeo si era pronunciato, con la sua risoluzione del 25 ottobre 1995, contro la prevista pubblicazione del progetto di cui era stato informato. Anche il Consiglio "Telecomunicazioni" del 27 novembre 1995 ha espresso forti riserve sull'opportunità di tale testo. Infine, la Commissione si è limitata a presentare un progetto di comunicazione e si è impegnata a non pubblicare la comunicazione in quanto tale prima della fine del 1996, dichiarandosi contraria a qualsiasi ritiro senza tuttavia escludere la possibilità di apportarvi modifiche.

INTRODUZIONE

La pubblicazione simultanea di due testi incongruenti - una proposta di direttiva e un progetto di comunicazione sullo stesso argomento - non ha precedenti.

Come rilevato dalla commissione giuridica del Parlamento, una comunicazione è una forma di atto giuridico non prevista dai trattati e di per sé priva di qualsiasi effetto giuridico vincolante, ma destinata ad interpretare e a puntualizzare la posizione della Commissione sulle conseguenze del diritto vigente, derivato dal trattato. La comunicazione non figura infatti tra le diverse procedure legislative elencate all'articolo 189 del trattato e neppure all'articolo 90, paragrafo 3. La proposta di direttiva prevale quindi, in ogni caso, sulla comunicazione della Commissione qualora i due testi presentino differenze sostanziali.

Una siffatta differenza tra due documenti ufficiali provenienti dalla Commissione è difficilmente comprensibile, dal momento che un compito di quest'ultima è appunto quello di assicurare la coerenza della legislazione comunitaria. Il Parlamento europeo non può accettare né deve tollerare una siffatta deriva, che consente alla Commissione di aggirare l'obbligo di consultazione del Parlamento e del Consiglio nell'ambito della procedura di codecisione applicabile alle proposte basate sull'articolo 100 A e che potrebbe costituire un precedente inaccettabile per la nostra istituzione.

1. L'OPPORTUNITÀ DI DUE TESTI:

Nella comunicazione generale che precede la proposta di direttiva relativa a regole comuni per lo sviluppo dei servizi postali comunitari e al miglioramento della qualità del servizio, la Commissione rileva al paragrafo 3 che "i due documenti, la direttiva e la "nota informativa" (termine strano e inconsueto per definire un progetto di comunicazione), sono complementari" e precisa che "la proposta di direttiva fornisce un quadro normativo armonizzato a livello comunitario per il settore postale". Al paragrafo 5 la Commissione afferma invece che "la nota informativa mira a definire un quadro chiaro e affidabile per la futura applicazione delle norme di concorrenza: ciò è per ora considerato sufficiente a fornire il grado di certezza giuridica necessario per uno sviluppo "morbido" del settore. Tale affermazione autorizza qualche dubbio circa la volontà della Commissione di vedere adottata rapidamente la proposta di direttiva. Ciò è confermato peraltro dal suo rifiuto della maggior parte degli emendamenti approvati dal Parlamento in prima lettura, il che potrebbe far pensare che essa privilegia il suo progetto di comunicazione.

Occorre eliminare qualsiasi ambiguità sul valore giuridico della comunicazione se quest'ultima dovesse venire pubblicata prima dell'adozione definitiva della direttiva da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.

Come indicato dal relatore per parere della commissione giuridica, on. Cot, nella sua motivazione (punti 2.1 e 2.2), la comunicazione dovrebbe logicamente essere pubblicata dopo l'adozione definitiva della direttiva e corredata di una dichiarazione in base alla quale le disposizioni del testo non sono costitutive di diritti e obblighi diversi da quelli enunciati nella proposta di direttiva, né pregiudicano l'applicazione o l'interpretazione delle regole comunitarie sulla concorrenza da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, dichiarazione analoga a quella inserita nella comunicazione relativa al settore delle telecomunicazioni.

D'altro canto, la Commissione giustifica la sua comunicazione sulla base di alcune sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee, e in particolare della sentenza Corbeau (causa C-320/91, Racc. 1993, pag. I-2563) relativa ai servizi postali, che interpreta diversi punti dell'articolo 90 del Trattato. Se questo può giustificare il fatto che i servizi postali possano essere aperti alla concorrenza, l'interpretazione della Commissione si discosta dalle conclusioni di tale sentenza laddove la Corte riconosce che la concorrenza può essere esclusa in taluni settori per consentire all'operatore incaricato di svolgere un servizio d'interesse economico generale di assicurare l'equilibrio economico e finanziario della sua impresa, ammettendo tuttavia che l'esclusione della concorrenza non si giustifica nel caso di servizi specifici, separabili dal servizio d'interesse generale, che rispondono a esigenze particolari degli operatori economici e richiedono talune prestazioni supplementari che il servizio d'interesse generale non offre (Relazione d'attività 1992-1994 della CJCE).

DIFFERENZE SOSTANZIALI FRA I DUE TESTI

Il progetto di comunicazione presenta molte incongruenze con la proposta di direttiva.

Di tali incongruenze, differenze o lacune fra i due testi si possono citare a titolo di esempio, le seguenti: la direttiva fa riferimento a "oggetti postali", la comunicazione a "i servizi postali". Il punto 4.5 del progetto di comunicazione prevede l'apertura totale alla concorrenza dei "mercati della raccolta e dello

smistamento, (del) mercato del trasporto e infine (del) mercato della distribuzione della posta" mentre la direttiva considera tali attività un settore riservato.

Del resto la Commissione fa presente nella sua relazione sulla consultazione pubblica da essa organizzata (punto 6) che le definizioni figuranti nella direttiva e nel progetto di comunicazione saranno di norma identiche. Come si potrebbe assicurare tale identità se il progetto in questione venisse adottato in dicembre, prima della conclusione della procedura di codecisione relativa alla direttiva, di cui non si possono pregiudicare le disposizioni?

Con tale relazione, la Commissione riconosce implicitamente di non poter adottare il suo progetto di comunicazione prima dell'adozione della direttiva in quanto, per definizione, essa non potrebbe assicurare l'identità delle definizioni in mancanza del testo adottato dal Parlamento e dal Consiglio. Il vostro relatore propone quindi di seguire quest'affermazione di buon senso della Commissione.

CONCLUSIONE

La concorrenza spietata in atto in questo settore rende necessaria una regolamentazione dei servizi postali, ma non ha senso adottare un progetto di comunicazione che verrebbe con tutta probabilità contraddetto dalla direttiva e dalla Commissione.

La lentezza - sei anni - con la quale la Commissione ha formulato le sue proposte e i suoi progetti non può oggi giustificare la fretta nell'adozione di un testo che, lungi dal risolvere i problemi della concorrenza nel settore postale, non farà che complicarne la soluzione.

Occorre invece adoperarsi per accelerare la procedura di adozione della direttiva in modo da poter valutare, alla sua conclusione, l'opportunità e l'eventuale contenuto di una comunicazione.

PARERE

(articolo 147 del regolamento)

della commissione giuridica e per i diritti dei cittadini
destinato alla commissione per i problemi economici e monetari
e la politica industriale

Relatore per parere: on. Jean-Pierre Cot

Nella riunione del 24 gennaio 1996, la commissione giuridica e per i diritti dei cittadini ha nominato relatore per parere l'on. Jean-Pierre Cot.

Nelle riunioni del 18 marzo 1996, 23 aprile 1996 e del 4 giugno 1996, ha esaminato il progetto di parere ed ha approvato l'insieme delle conclusioni con 10 voti favorevoli, 1 contrario e 1 astensione.

Erano presenti al momento della votazione gli onn. Casini, presidente; Cot, relatore per parere; Anastassopoulos, Florio, McIntosh, D. Martin, Medina Ortega, Oddy, Schaffner, Ullmann, Wijsenbeek e Zimmermann.

1. Precedenti

Il Parlamento europeo è stato consultato, durante la tornata del mese di dicembre 1995, su un pacchetto di misure relative allo sviluppo dei servizi postali nella Comunità europea. Si tratta di una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle norme comuni per lo sviluppo dei servizi postali comunitari ed il miglioramento della qualità del servizio⁽³⁾ - il cui esame, per parere, è stato attribuito allo stesso relatore (PE 215.660/def.) - e di un progetto di comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme della concorrenza al servizio postale ed in particolare sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali⁽⁴⁾.

Quando il Consiglio Telecomunicazioni ha esaminato questo pacchetto di misure, il 27 novembre 1995, esso ha adottato una serie di conclusioni⁽⁵⁾ in cui si è riferito specificamente alle relazioni tra la proposta di direttiva e il progetto di comunicazione nei seguenti termini:

- "- RILEVA che la comunicazione prevista dalla Commissione non riveste in se stessa un carattere vincolante, ma costituisce un documento mediante il quale la Commissione fa conoscere le linee direttrici che essa intende seguire nell'applicazione nel settore della posta delle regole di concorrenza del trattato;
- CHIEDE, a questi effetti, alla Commissione, nella misura in cui essa intendesse dar seguito al suo progetto di comunicazione, di tenere nella massima considerazione le osservazioni del Consiglio e in particolare la necessità di far sì che, per scrupolo di trasparenza e di certezza giuridica,
 - le definizioni ed i concetti utilizzati rispettivamente nella comunicazione e nella proposta di direttiva o in altre disposizioni comunitarie pertinenti siano coerenti;
 - la pubblicazione della comunicazione sulla Gazzetta Ufficiale avvenga simultaneamente a quella della direttiva e in ogni caso prima della fine del 1996;"

(3) COM(95)0227 - C4-0540/95 - 95/0221(COD).

(4) SEC(95)0830 - C4-0551/95.

(5) Doc. 12025/95 (Stampa 340 - G).

2. Le relazioni fra il progetto di comunicazione e la proposta di direttiva.

2.1. La comunicazione è una forma di atto non prevista dai trattati e che manca di qualsiasi carattere vincolante. La Commissione in alcune occasioni ha utilizzato tale tipo di atto per quelle materie in cui intende godere di un potere discrezionale da esercitare, caso per caso, e specificamente nell'area delle sue competenze di controllo delle regole comunitarie di concorrenza.

Un precedente relativamente recente di questo tipo di atto è dato dalla comunicazione relativa alle "direttive per l'applicazione delle regole comunitarie sulla concorrenza nel settore delle telecomunicazioni" (91/C 233/02) ⁽⁶⁾ che si incentrava soprattutto sull'applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato CE, alle imprese del settore.

I principi generali che introducevano la liberalizzazione di alcuni servizi e segmenti del mercato delle telecomunicazioni erano stati regolati da due direttive precedenti, fondate sull'articolo 90.3 del Trattato ⁽⁷⁾.

In questa comunicazione, la Commissione ha concepito il diritto della concorrenza come un blocco autonomo, applicabile indipendentemente dal diritto sostanziale che regola tale settore che è dato dalla Direttiva 90/387/CEE relativa alla creazione del mercato interno dei servizi di telecomunicazioni mediante la realizzazione dell'offerta di una rete aperta di telecomunicazioni ⁽⁸⁾. Tale direttiva è stata adottata conformemente all'articolo 100 A del Trattato.

E' interessante segnalare, tuttavia, che la menzionata comunicazione, differentemente dal progetto di comunicazione relativo ai servizi postali, conteneva una "dichiarazione d'intenti", al paragrafo 10, secondo la quale le linee direttrici contenute nella comunicazione non avrebbero potuto costituire diritti né pregiudicare l'applicazione, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee, delle regole comunitarie di concorrenza.

D'altra parte, al paragrafo 11, la Commissione si riservava il diritto di modificare tale comunicazione alla luce dei futuri sviluppi giurisprudenziali, economici o tecnologici.

In realtà, questo tipo di comunicazioni, a meno che non vengano sottoposte ad una revisione periodica, hanno un'utilità relativa nel tempo. L'applicazione e l'interpretazione delle regole comunitarie sulla concorrenza da parte della CGCE, è altamente evolutiva e dipende in grande misura, come dimostrato dalla giurisprudenza, dai rapidi mutamenti strutturali del settore in questione, in funzione dei progressi tecnologici, nonché dalla richiesta costante di nuovi servizi da parte dei consumatori.

E' indiscutibile che questo tipo di atto, la comunicazione, può costituire un elemento di grande valore pratico e informativo per gli Stati membri e gli operatori economici interessati, onde evitare possibili infrazioni alle regole comunitarie sulla concorrenza. Tuttavia, tali regole non possono essere interpretate autonomamente, ma coerentemente con il diritto derivato che regola il settore in questione e sulla base della giurisprudenza della CGCE. Dato il carattere evolutivo di tale giurisprudenza, sarebbe opportuno che tali comunicazioni venissero sottoposte a revisione periodica.

2.2. La proposta di direttiva relativa alle regole comuni per lo sviluppo dei servizi postali comunitari ed il miglioramento della qualità del servizio (COM(95)0227) e il presente progetto di comunicazione sono stati pubblicati simultaneamente, il che non pare né logico né coerente, da un punto di vista giuridico.

⁽⁶⁾ GU C 233 del 6.9.91, pagg. 2-26.

⁽⁷⁾ Direttiva 88/301/CEE, GU L 131 del 27.5.1988, pag. 73 e Direttiva 90/388/CEE, GU L 192 del 24.7.1990, pag. 10.

⁽⁸⁾ GU L 192 del 24.7.1990, pag. 1.

L'attuale progetto di comunicazione prende in ogni caso le mosse da un'analisi svolta in funzione degli stessi principi e disposizioni che figurano nella proposta di direttiva. Il legislatore comunitario ha comunque la facoltà all'interno del margine di manovra che gli attribuisce la base giuridica della proposta e della procedura di codecisione, di modificare, ampliare o restringere il contenuto o la portata di questi principi e disposizioni. Alla luce di ciò, la pubblicazione del progetto di comunicazione avrebbe dovuto intervenire, in ogni caso, dopo l'adozione definitiva della proposta di direttiva.

2.3. Le disposizioni della proposta di direttiva costituiscono un quadro comunitario armonizzato. In virtù del principio di sussidiarietà che presiede alla legislazione comunitaria, spetta agli Stati membri fissare le modalità che ritengono opportune, scegliendo il regime che meglio convenga alla loro situazione particolare, all'interno di tale quadro.

La proposta di direttiva contempla una serie di norme di portata molto diversa. Di fronte al carattere generale della maggioranza delle sue norme, alcune di esse enunciate sotto forma di semplici principi, si può osservare, comunque, che il progetto di comunicazione relativo al settore postale, include disposizioni di marcato carattere normativo per gli Stati membri, rispetto alla condotta che devono seguire nella prestazione di determinati servizi. In alcune occasioni, queste disposizioni corrispondono ad un vuoto della proposta di direttiva.

Per citare un esempio concreto, il punto 3 del progetto di comunicazione analizza le restrizioni che potranno mantenere rispetto alla prestazione di alcuni servizi postali transfrontalieri quegli Stati membri che abbiano concesso diritti esclusivi o speciali a determinati operatori.

Dette restrizioni potranno giustificarsi, sotto certe condizioni, in virtù di necessità di carattere imperativo o di "esigenze essenziali". Il progetto di comunicazione definisce, nella parte dedicata alle definizioni (punto 1), dette esigenze come motivi di natura non economica di interesse generale che possono indurre uno Stato membro a subordinare la fornitura dei servizi postali a determinate condizioni vincolanti; tali motivi sono il comune senso del pudore, il controllo di eventuali attività criminose e, nei casi in cui siano giustificate, la protezione dei dati.

La distribuzione ed il trasporto nel quadro di procedure di tipo amministrativo o giudiziario legate all'esercizio di una pubblica potestà, potranno anche esse essere ristrette in virtù delle deroghe che ammette il trattato alla libera prestazione di servizi (articolo 66 in combinato disposto con gli articoli 55 e 56). Conseguentemente, la prestazione di queste attività sul territorio di uno Stato membro potranno essere subordinate ad un obbligo di licenza per proteggere il pubblico interesse.

La proposta di direttiva non contiene alcuna definizione delle "esigenze essenziali", né degli invii postali collegati con l'esercizio della pubblica autorità; neppure include alcuna disposizione chiara sulla portata di tali restrizioni.

Il progetto di comunicazione costituisce uno strumento interpretativo alquanto insolito delle disposizioni della proposta di direttiva, soprattutto in quegli ambiti in cui la proposta di direttiva manca di sufficiente motivazione o le cui disposizioni hanno un carattere ambiguo.

Le conseguenze della revisione del settore riservato, menzionata semplicemente al paragrafo 3 dell'articolo 8, si possono comprendere soltanto in funzione delle disposizioni contenute nei corrispondenti paragrafi del progetto di comunicazione, vale a dire:

- che detta revisione includerà i limiti generali di peso e tariffa degli invii postali, la cui raccolta, trasporto o distribuzione siano stati "riservati", mediante diritti esclusivi o speciali, a determinati prestatori (paragrafo 5.2, secondo comma);

- la "necessaria ristrutturazione" degli esercenti che godono dei menzionati diritti, dovrà essere completamente realizzata entro e non oltre il 1° gennaio 2000 (paragrafo 5.5). Secondo quanto si ricava dal progetto di comunicazione, tale "ristrutturazione" presupporrà la soppressione di tutte le restrizioni temporali che la futura direttiva potrà permettere agli Stati membri, soprattutto per quel che riguarda la pubblicità diretta e la posta transfrontaliera in entrata. Ugualmente potrà implicare la liberalizzazione totale di quelle attività, che come la raccolta e il trasporto, gli Stati membri abbiano potuto riservare inizialmente a determinati*prestatori.

3. Conclusioni.

La commissione giuridica e per i diritti dei cittadini chiede alla commissione per i problemi economici e monetari e la politica industriale di includere nella sua relazione le seguenti conclusioni:

1. segnala che la comunicazione è una forma di atto non prevista dai Trattati e di per sé priva di qualsiasi effetto giuridico vincolante, ma che è diretta a interpretare e puntualizzare la posizione della Commissione sulle conseguenze delle disposizioni giuridiche risultanti dal Trattato. Occorre evitare che la comunicazione possa introdurre un'incertezza giuridica nell'ambito del diritto realmente applicabile.
2. Ritiene che la Commissione dovrebbe includere nel progetto di comunicazione una dichiarazione in base alla quale le disposizioni di questo testo non costituiscono altri diritti né obblighi diversi da quelli che figurano nella proposta di direttiva, né pregiudicano l'applicazione o l'interpretazione operata dalla CGCE delle regole comunitarie sulla concorrenza.
3. Ritiene che la Commissione dovrebbe, una volta adottata la direttiva, procedere ad un adeguamento del progetto di comunicazione, in funzione delle disposizioni della stessa, e che tale obiettivo di coerenza debba essere esteso alle definizioni ed alle scadenze contenute nei due testi.
4. Auspica che la Commissione nel procedere alle suddette adozioni tenga maggiormente in considerazione la giurisprudenza "Corbeau" (causa C-320/91, Racc. 1993, p. I-2563) e "Almelo" (causa C-393/92, Racc. 1994, p. I-1477) della Corte di giustizia dell'Unione europea(*).
5. Ritiene che la Commissione dovrebbe sospendere tale progetto sino all'approvazione, da parte del Parlamento e del Consiglio, della proposta di direttiva relativa a regole comuni per lo sviluppo dei servizi postali comunitari ed al miglioramento della qualità del servizio.

(*) Cfr. parere del relatore sulla proposta di direttiva concernente regole comuni per lo sviluppo di servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio (PE 215.660/def.).

PARERE

(articolo 147 del regolamento)

della commissione per i trasporti e il turismo
destinato alla commissione per i problemi economici e monetari
e la politica industriale

Relatore per parere: on. Markus Ferber

Nella riunione del 24-25 aprile 1996 la commissione per i trasporti e il turismo ha nominato relatore per parere l'on. Ferber.

Nelle riunioni del 1° e 2 luglio e del 22-24 luglio 1996 ha esaminato il progetto di parere.

In quest'ultima riunione ha approvato l'insieme delle conclusioni all'unanimità.

Hanno partecipato alla votazione gli onn. Cornelissen, presidente; Ferber, relatore per parere; Castricum, Dary, Donnay (in sostituzione dell'on. Danesin), Farassino, Megahy, Miller (in sostituzione dell'on. Piecyk), Schmidbauer, Simpson, Sisó Cruellas, Stenmarck, Stockmann, Tamino (in sostituzione della on. van Dijk), van der Waal e Waidelich (in sostituzione dell'on. Watts).

1. Introduzione

Il Parlamento europeo ha sottolineato l'importanza dei servizi postali all'interno della Comunità sin dal 1988⁽¹⁰⁾ e ha approvato un considerevole numero di interrogazioni alla Commissione e al Consiglio nonché di relazioni e di risoluzioni sull'argomento⁽¹¹⁾.

Recentemente il Parlamento europeo ha approvato in prima lettura la proposta della Commissione concernente una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a regole comuni per lo sviluppo dei servizi postali comunitari e al miglioramento della qualità del servizio⁽¹²⁾.

In tutte queste relazioni e risoluzioni il Parlamento europeo ha sottolineato che la futura legislazione sui servizi postali europei riguarderà l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno dei servizi postali e dovrebbe, pertanto, essere presentata a norma dell'articolo 100A del TUE.

Secondo questa posizione, il Parlamento europeo dovrebbe astenersi dall'approvare un parere sul progetto di "comunicazione" della Commissione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale; di fatto, tale parere sarebbe superfluo visto che il progetto di "comunicazione" in questione non avrebbe dovuto essere pubblicato.

Inoltre, la comunicazione contiene una serie di misure che potrebbero pregiudicare una corretta attuazione della direttiva sullo sviluppo dei servizi postali, nella forma approvata dal Parlamento europeo il 9 maggio 1996.

Già precedentemente alla prima lettura della direttiva relativa ai servizi postali, il Parlamento europeo, a stragrande maggioranza, ha invitato la

⁽¹⁰⁾ Relazione della on. Braun-Moser, GU C 12/89, del 16 gennaio 1989, pagg. 54-69.

⁽¹¹⁾ GU C 42/93, pag. 240 (relazione dell'on. Simpson sul Libro verde), GU C 194/93, pag. 397, GU C 315/93, pag. 643.

⁽¹²⁾ Relazione dell'on. B. Simpson, A4-0105/96, del 9 maggio 1996; si veda il processo verbale di tale seduta.

Commissione a ritirare il suo progetto di comunicazione sulle regole di concorrenza⁽¹⁾ poiché esso "va ben al di là delle competenze della Commissione in materia così come queste sono definite dal trattato"⁽²⁾, sebbene il progetto di comunicazione sia stato pubblicato dalla Commissione come parte di un pacchetto nella stessa gazzetta ufficiale che contiene la direttiva sui servizi postali⁽³⁾.

2. Osservazioni

In primo luogo va sottolineato che il Parlamento europeo non ha mai messo in discussione le competenze della Commissione nel settore della politica di concorrenza, quali definite dal trattato sull'Unione europea; in circostanze normali la commissione per i trasporti e il turismo si compiacerebbe della pubblicazione di questo "progetto di comunicazione", sebbene esso sia alquanto inusuale, volto a chiarire le regole di concorrenza applicabili a un dato settore economico.

Tuttavia, non sembra essere questo lo scopo o, perlomeno, l'unico scopo, del "progetto di comunicazione". Come si è già fatto notare, questo documento contiene una serie di interrogativi e di incongruenze che fanno sorgere dei dubbi sui seguenti punti:

- la validità giuridica della "comunicazione" rispetto alla direttiva sui servizi postali e alle disposizioni del TUE;
- il superamento delle proprie competenze da parte della Commissione;
- la discutibilità dell'analisi economica e della coerenza della comunicazione;
- le vere intenzioni della Commissione.

Le incertezze riguardo a questi quattro punti possono essere riassunte nel modo seguente:

- i) la "comunicazione" è in contrasto con gli obiettivi della direttiva, il cui testo è stato approvato dalla Commissione. Molti principi di base della "comunicazione" contrastano o contraddicono le misure e gli obiettivi che la Commissione persegue con la direttiva e, se dovessero venire approvati, destabilizzerebbero i mercati e sarebbero controproducenti in vista dell'attuazione di un mercato unico dei servizi postali; in tal modo non verrebbe garantita la sicurezza giuridica e la visibilità economica;
- ii) la "comunicazione" interpreta la legislazione secondaria, che dovrebbe essere applicata solo quando sarà stato attuato il principio fondamentale della direttiva, vale a dire lo sviluppo di un mercato unico dei servizi postali sulla base di un servizio universale efficiente. Solo in questo momento la Commissione sarà in grado di applicare, in funzione di determinate nuove condizioni di mercato, le regole di concorrenza al settore postale nei limiti definiti dalla direttiva;
- iii) la "comunicazione" contrasta con le sentenze della Corte di giustizia sull'ammissibilità delle restrizioni alla concorrenza, o addirittura dell'esclusione di tutti i tipi di concorrenza, qualora esse si dimostrassero necessarie al fine di permettere a un'impresa responsabile per lo svolgimento di un dato compito di interesse economico generale di eseguirlo⁽⁴⁾;

⁽¹⁾ Risoluzione del 25 ottobre 1995, GU C 308/95 del 20 novembre 1995, pag. 60.

⁽²⁾ Si veda la relazione dell'on. B. Simpson, A4-0105/96, del 9 maggio 1996.

⁽³⁾ GU C 322 del 2 dicembre 1995.

⁽⁴⁾ Sentenza Corbeau della Corte di giustizia - C320/91, raccolta 1993, pag. I-2563.

- iv) la "comunicazione" è incompatibile con i pareri espressi dagli organi politici dell'Unione europea in merito al potere decisionale⁽⁷⁾;
- v) potenzialmente la "comunicazione" anticipa la legislazione ed accelera la liberalizzazione. In tal modo verrebbero pregiudicati gli stessi contenuti e obiettivi principali della direttiva, che sono soggetti al controllo politico e giuridico superiore del Consiglio e del Parlamento europeo in conformità dell'articolo 100A del TUE;
- vi) la Commissione si spinge troppo avanti nelle sue affermazioni sulla "necessaria ristrutturazione degli esercenti postali entro il 1° gennaio 2000" (punto 5.5 della "comunicazione");
- vii) la Commissione va troppo in là nelle sue affermazioni relative alla giustificazione delle restrizioni alla fornitura dei servizi postali (punto 5b della "comunicazione");
- viii) la "comunicazione" va oltre la proposta di direttiva nelle sue affermazioni sulla liberalizzazione dei quattro diversi settori del mercato postale (punto 4 della "comunicazione");
- ix) la "comunicazione" presenta un'analisi poco chiara della distinzione dei quattro settori principali della distribuzione della posta (punto 4 della "comunicazione");
- x) la "comunicazione" non fornisce un'analisi economica solida a sostegno delle sue affermazioni relative alla liberalizzazione della pubblicità diretta e della corrispondenza transfrontaliera (punto 5 della "comunicazione");
- xi) la "comunicazione" contiene almeno venti discrepanze nella definizione del contenuto della direttiva. Il contenuto della "comunicazione" e quello della direttiva non sono quindi stati correttamente armonizzati;
- xii) la "comunicazione" sembra estendere le intenzioni che hanno guidato la Commissione nel 1994, quando quest'ultima ha cercato contemporaneamente di pubblicare una proposta di direttiva a norma dell'articolo 100A sul servizio universale e di approvare una direttiva a norma dell'articolo 90, paragrafo 3, sulla liberalizzazione dei servizi postali.

Di conseguenza, le intenzioni della Commissione sono del tutto chiare alla commissione per i trasporti e il turismo: la Commissione mira ad approvare una dichiarazione "politica" che le permetterebbe di liberalizzare in modo unilaterale il mercato dei servizi postali mediante l'adozione di decisioni o direttive d'iniziativa a norma dell'articolo 90, paragrafo 3, del TUE, anticipando in tal modo il futuro contenuto della direttiva nonché opponendo e contraddicendo il processo decisionale giuridico vincolante ai sensi dell'articolo 100A del TUE, attualmente applicato tra Parlamento europeo e Consiglio sulla direttiva.

Ciò non può essere accettato. Come affermato nella relazione dell'on. Simpson, la "comunicazione" "compromette l'equilibrio istituzionale nel processo decisionale del Parlamento europeo"⁽⁸⁾.

La commissione per i trasporti e il turismo sottolinea pertanto, ancora una volta, che qualsiasi ulteriore misura di liberalizzazione dovrebbe essere controllata dal Consiglio e dal Parlamento sulla base dell'articolo 100A, e non dalla Commissione.

⁽⁷⁾ Risoluzione del Consiglio del 7 febbraio 1994, GU C 48/94, pag. 3; Dichiarazioni del Consiglio del 27 novembre 1995.

⁽⁸⁾ PE 199.154 / A4-0105/96 del 9 maggio 1996, punto 8 della motivazione.

Questa posizione non deve essere interpretata come un'opposizione alla liberalizzazione. Confondere la richiesta del Parlamento europeo di esercitare un controllo politico sulle misure di liberalizzazione delineate nella proposta di risoluzione del 9 maggio 1996 con una presunta ostilità generale nei confronti delle misure di liberalizzazione in questo settore è frutto di un malinteso di base.

Inoltre, nella relazione sopraccitata sulla proposta di direttiva relativa allo sviluppo dei servizi postali, si afferma chiaramente che tale direttiva, nella versione approvata dal PE, "soddisfa in pieno i requisiti di coerenza e sicurezza giuridica, l'esigenza di garantire la fattibilità economica, la qualità e l'efficienza dei servizi postali, nonché le condizioni per l'instaurazione di un mercato europeo liberalizzato e aperto"(¹⁹).

3. Situazione attuale

Se si tiene conto del calendario della procedura legislativa, sembra comprensibile che la posizione e le osservazioni del Parlamento concernenti la direttiva sullo sviluppo dei servizi postali non siano ancora state prese in considerazione nel "progetto di comunicazione". La posizione del PE può essere sintetizzata nel modo seguente:

- i) il Parlamento europeo ha chiesto una modifica del calendario della liberalizzazione;
- ii) il Parlamento europeo ha chiesto la soppressione delle disposizioni relative al libero accesso;
- iii) il Parlamento europeo ha concluso che solo l'articolo 100A del TUE può essere applicato a ulteriori proposte relative alla liberalizzazione dei servizi postali. La prima lettura del Parlamento europeo ha escluso l'applicazione dell'articolo 90, paragrafo 3, del TUE per la liberalizzazione della pubblicità diretta e della corrispondenza transfrontaliera in arrivo; d'ora in poi le future misure di liberalizzazione dovranno essere decise dal Consiglio e dal Parlamento in conformità della procedura di revisione prevista dall'articolo 100A.

Va ricordato che questa posizione è condivisa anche dal Comitato economico e sociale e dal Comitato delle Regioni così come dal Senato francese che, in una sua risoluzione, ha affermato che il potere decisionale per qualsiasi futura liberalizzazione dei servizi postali spetta al Consiglio e al Parlamento europeo sulla base dell'articolo 100A del TUE(²⁰).

Tuttavia, i nuovi sviluppi concernenti il calendario dell'approvazione della direttiva e della comunicazione potrebbero compromettere l'intero quadro di un eventuale accordo delle istituzioni dell'UE su tale questione. Sembrerebbe anzi che, sebbene la direttiva sullo sviluppo dei servizi postali sia stata approvata dal Parlamento con notevole rapidità, il progresso dei lavori in seno al Consiglio abbia subito una battuta d'arresto.

Ciò implica la possibilità che la direttiva proposta non venga approvata dal Parlamento e dal Consiglio entro la fine del 1996, il che rischierebbe di creare ulteriori complicazioni, visto che la Commissione ha ripetutamente dichiarato di voler ritardare l'approvazione del proprio "progetto di comunicazione" fino all'adozione definitiva della direttiva sui servizi postali, in modo tale da creare una certa coesione tra i due testi. Tuttavia, la Commissione ha anche dichiarato la sua ferma intenzione di approvare la comunicazione al più tardi entro il dicembre 1996.

(¹⁹) Punto 25 della motivazione.

(²⁰) Gazzetta ufficiale della Repubblica francese, 22 maggio 1996, Leggi e decreti n. 118.

In questo caso, se il "progetto di comunicazione" dovesse essere approvato prima della direttiva, non sarebbe più necessario armonizzare i due testi, visto che la direttiva sarebbe diventata superflua. Ciò sarebbe inaccettabile non solo per il Parlamento europeo, ma anche per il Consiglio, poiché una situazione di questo tipo negherebbe i poteri decisionali degli organi legislativi dell'UE, vale a dire il Consiglio e il Parlamento europeo.

E' quindi chiaro che, da un lato, la Commissione deve armonizzare il contenuto del "progetto di comunicazione" con il contenuto definitivo della direttiva e, dall'altro, non deve approvare questa comunicazione prima dell'adozione definitiva della direttiva da parte del Parlamento e del Consiglio.

4. Conclusioni

La commissione per i trasporti e il turismo invita la commissione per i problemi economici e monetari e la politica industriale a inserire nella sua relazione le seguenti conclusioni:

- 1) invita la Commissione a ritirare il suo "progetto di comunicazione";
- 2) invita la Commissione, come è già stato richiesto dal Parlamento e dal Consiglio, a non approvare il "progetto di comunicazione" prima dell'approvazione definitiva da parte del Parlamento e del Consiglio della proposta di direttiva sullo sviluppo dei servizi postali comunitari e sul miglioramento della qualità del servizio;
- 3) invita la Commissione a impiegare tutti i mezzi disponibili al fine di assicurare che la direttiva sullo sviluppo dei servizi postali e sul miglioramento della qualità del servizio sia adottata il più rapidamente possibile;
- 4) invita la Commissione ad impegnarsi a riconoscere che il progetto di "comunicazione" è complementare e subordinato alla direttiva;
- 5) nel caso in cui la Commissione proponesse un nuovo progetto di "comunicazione", quest'ultimo dovrà essere armonizzato con il contenuto definitivo della direttiva.

ALLEGATO 6.

*Al Ministro delle Poste
delle Telecomunicazioni**Prot. 57341/96*

Roma, 29 NOV. 1996.

Al Presidente
dell'Ente Poste Italiane
Viale Europa, 190
00144 ROMA

p.c. Al Collegio dei revisori
dei conti
Ente Poste Italiane
Viale Europa, 190
00144 ROMA

“ “ Al Cons. De Filippis
Incaricato del controllo
sull'E.P.I.
Corte dei Conti
Sezione Controllo Enti
Via Baiamonte, 25
00100 ROMA

oggetto: Ente Poste Italiane. Problematiche connesse con la gestione delle risorse umane.

L'analisi del pre-consuntivo sui risultati economici e finanziari al 31 dicembre dell'esercizio in corso, che al 30 settembre prefigura una maggior perdita rispetto a quella prevista al 30 giugno (da 674 miliardi a 780 miliardi), mostra come il problema spesa per il personale costituisca un nodo particolarmente critico per l'intrapreso percorso di risanamento economico e finanziario avviato da codesto Ente.

E infatti, malgrado le iniziative assunte - che hanno indubbiamente recato alcune importanti innovazioni tecnologiche di settore intese all'ottimizzazione delle risorse umane o, quanto meno, contenuto trend di flessione, - le risultanze di bilancio relative agli esercizi 1994 e 1995, le previsioni elaborate per il 1996 e, soprattutto, gli elementi sintomatici dei principali andamenti aziendali emersi, non consentono ancora di intravedere segni inequivoci di risoluzione del problema.

In particolare non possono ancora prodursi gli effetti di una efficace ed efficiente riorganizzazione aziendale a causa del permanere di un pesante squilibrio tra ricavi della produzione e relativi costi: il documento di preconsuntivo 1996 segna così un peggioramento del margine operativo lordo (da -58,1 miliardi a -111,1 miliardi) rispetto all'anno precedente, che appare sintomatico di una eccessiva rigidità strutturale della spesa.

Tra i fattori di tale rigidità, particolare rilievo assume il rapporto percentuale tra la spesa per il personale (9.880 miliardi) ed i ricavi della produzione, al netto delle compensazioni finanziarie dello Stato (11.312 miliardi), che presenta un progressivo incremento sino a raggiungere, con il preconsuntivo al 31 dicembre 1996, l'87,34%.

Tale indice, che denota una abnorme incidenza sulla manovra della spesa, lascia sempre meno spazio a spese di investimento. Tanto più che la proiezione di un consistente saldo negativo per l'esercizio 1996 potrebbe scontare, - secondo valutazioni del Collegio dei revisori di codesto Ente - ulteriori effetti peggiorativi a seguito dell'eventuale imputazione a carico di detto esercizio dei costi per il rinnovo biennale del contratto di lavoro, per maggiori oneri previdenziali, nonché per l'emersione di un notevole contenzioso con il personale.

E' da notare che l'aumento della spesa per il personale, pari a 317 miliardi rispetto al conto economico 1995, si è verificato malgrado la riduzione del numero delle unità, che risulta passato da 192.808 unità alla data del 1° gennaio 1996 a 189.534 addetti al mese di novembre dello stesso anno e, quindi ad un numero di unità