

**AS499 –REGOLAMENTAZIONE DELL'ACCESSO E DEL TRANSITO NELLE ZONE A TRAFFICO LIMITATO NEL MERCATO DEI SERVIZI POSTALI**

Roma, 27 febbraio 2009

Presidente ANCI  
Sindaco del Comune di Vicenza  
Sindaco del Comune di Torino  
Sindaco del Comune di Reggio Emilia  
Sindaco del Comune di Teramo  
Sindaco del Comune di Modena  
Sindaco del Comune di Firenze  
Sindaco del Comune di Parma

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito Autorità), nell'esercizio dei compiti ad essa assegnati dall'art. 21 della legge n. 287 del 10 ottobre 1990, intende formulare alcune osservazioni in merito a determinate ordinanze comunali atte a regolare l'accesso e il transito nelle c.d. "Zone a Traffico Limitato" (nel seguito anche ZTL).

In linea generale, se da un lato l'Autorità considera fondata l'esigenza di una regolamentazione comunale circa le aree identificate come zone a traffico limitato, in virtù di esigenze di tutela ambientale e di salvaguardia della salute umana, dal punto di vista ecologico sempre maggiori; d'altro lato, non ritiene opportuno dare seguito a quelle disposizioni comunali che discriminano, o potrebbero discriminare in un'ottica antitrust, alcuni operatori economici ostacolando il confronto competitivo.

Infatti, si sono riscontrate, a seconda delle ordinanze, alcune possibili forme di restrizioni, tra le quali rilevano: (i) l'esclusione all'accesso ZTL di tutti gli operatori concorrenti nei mercati dei servizi postali liberalizzati, ad eccezione di Poste Italiane Spa (di seguito Poste Italiane); o (ii) la mancanza di chiarezza e coerenza sul punto che definisce le condizioni di accesso e di transito privilegiate nei confronti di Poste Italiane, prevedendo modalità e condizioni diverse così da discriminare ingiustificatamente i concorrenti attivi nel mercato dei servizi postali liberalizzati, ed in particolare, creando ambiguità e dubbi interpretativi sui limiti d'accesso riservati all'ex monopolista.

Per tale ragione l'Autorità ritiene necessaria, come in seguito precisato, l'eliminazione di ogni discriminazione tra operatori, chiarendo il contenuto e la portata di tali provvedimenti, in particolare, in quella parte che si occupa di definire le deroghe ad un generale divieto di circolazione e di transito dei veicoli nelle zone a traffico limitato.

In via preliminare, è opportuno ricordare che il settore dei servizi postali, sia a livello nazionale che comunitario, ha subito profonde modifiche sul piano normativo, in virtù di un processo di liberalizzazione dei servizi postali che è tutt'ora in corso e in fase di completamento.

I servizi postali svolgono da sempre un ruolo essenziale e cruciale nella coesione economica e sociale della Comunità e la loro liberalizzazione è stata percepita fin da subito come un passaggio

obbligato, da realizzarsi per fasi graduali. A livello comunitario il processo di liberalizzazione dei servizi postali può ritenersi concluso per effetto della terza direttiva 2008/6/CE del 20 febbraio 2008, che in Italia deve ancora trovare attuazione<sup>1</sup>. Le precedenti direttive<sup>2</sup>, al contrario, sono state recepite nell'ordinamento italiano attraverso due decreti legislativi<sup>3</sup> che costituiscono attualmente le principali fonti normative interne dei servizi postali.

In attesa del recepimento della terza direttiva e di conseguenza del completamento del processo di liberalizzazione anche nel nostro Paese, è utile ricordare che la normativa nazionale, in particolare il D.lgs n. 384 del 23 dicembre 2003, riserva tutt'ora all'operatore universale Poste Italiane l'attività di raccolta, smistamento, trasporto e consegna di corrispondenza interna e transfrontaliera in entrata, che non superi i 50 grammi di peso.

Sono invece liberalizzati tutti gli altri servizi e l'Autorità è anche intervenuta per assicurare uno sviluppo competitivo in tali mercati, esercitando i propri poteri di cui alla legge n. 287/90<sup>4</sup>.

E' quindi evidente che condizioni discriminatorie tra l'ex monopolista e i nuovi e/o potenziali concorrenti, che possano comportare limitazioni d'accesso - come vincoli d'ingresso, la determinazione di specifiche fasce orarie d'accesso o l'imposizione di oneri aggiuntivi come il pagamento di un corrispettivo - contrastino con la tutela della concorrenza per l'esercizio di quelle attività postali ad oggi liberalizzate e che, in quanto tali, operano o dovrebbero operare in contesti competitivi. Ciò, infatti, creerebbe distorsioni e disincentiverebbe i concorrenti dell'operatore ex monopolista, producendo degli effetti restrittivi in termini concorrenziali<sup>5</sup>.

Per tale ragione l'Autorità ritiene opportuno segnalare in termini generali e a titolo esemplificativo quelle parti dei provvedimenti comunali che, alla luce della normativa di riferimento, non appaiono giustificati e coerenti in un'ottica concorrenziale.

In particolare sono emerse, a seguito di varie denunce, alcune disposizioni regolamentari che, con graduazione diversa, comportano effetti discriminatori tra l'ex monopolista - Poste Italiane - e i concorrenti (attuali o potenziali) nei mercati dei servizi postali liberalizzati. Si tratta di ordinanze che (i) prevedono l'accesso esclusivo alle zone ZTL a favore di Poste Italiane per lo svolgimento dei servizi postali; (ii) prevedono deroghe poco chiare che comportano dubbi interpretativi su quali siano i servizi pubblici per i quali Poste Italiane beneficia del diverso trattamento rispetto ai concorrenti; (iii) prevedono modalità e condizioni di accesso privilegiate all'operatore ex monopolista.

Più in dettaglio, nella prima tipologia rientrano ordinanze che, nel fare riferimento allo svolgimento dei servizi postali, consentono unicamente a Poste Italiane di accedere o transitare nelle zone a traffico limitato, così discriminando i corrieri espressi ad essa non riconducibili. In merito si riporta un esempio di ordinanza oggetto di segnalazione la quale prevede esplicitamente

<sup>1</sup> Direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari.

<sup>2</sup> Direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio, e Direttiva 2002/39/CE del 10 giugno 2002, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità, occupandosi dell'attuazione della seconda fase di liberalizzazione del servizio postale.

<sup>3</sup> D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, *Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio*, e D.lgs 23 dicembre 2003, n. 384, *Attuazione della direttiva 2003/39/CE che modifica la direttiva 97/67/CE relativamente all'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità*.

<sup>4</sup> Cfr. Provvedimento n. 18069, A/388 *Poste Italiane - Concessionari servizi postali*, in *Boll.* 8/2008.

<sup>5</sup> Già il TAR del Veneto, in data 22 novembre 2007, ha avuto occasione di trattare la questione in sede di ricorso presentato dall'AICAI, Associazione italiana corrieri aerei internazionali, ed altri singoli operatori nel settore postale, i quali hanno ravvisato delle irregolarità relativamente all'ordinanza del comune di Vicenza nella parte in cui, al punto 2, dispone il divieto di circolazione di tutti i veicoli ad eccezione di alcuni, tra cui l'operatore universale. Il giudice amministrativo, dopo avere ascoltato le ragioni delle parti, ha accolto il ricorso, annullando le ordinanze in oggetto limitatamente alle parti impugnate, cioè quei punti in cui non si fa eccezione al regime dell'accesso alla ZTL anche per i corrieri espressi.

che “è ammessa la circolazione in ZTL e nelle relative AP comprese dei veicoli di proprietà di Poste Italiane Spa o di aziende che operano in dipendenza di contratti d'appalto stipulati con Poste Italiane Spa, identificabili tramite la scritta “Poste Italiane” oppure “Servizio Postale” apposta sulla carrozzeria dei veicoli, per lo svolgimento delle prestazioni del servizio postale”. Detta ordinanza specifica che la deroga vale “in particolare” “per le operazioni di ritiro e consegna della corrispondenza, la vuotatura delle cassette di impostazione cittadina e il deposito nelle cassette di appoggio della corrispondenza che i portalettere ritirano per il successivo recapito ai cittadini” e non, invece “in esclusiva” per le attività riservate, con una portata pertanto estesa a tutti i servizi postali<sup>6</sup>.

In termini simili si richiama, con lo stesso potenziale impatto restrittivo della concorrenza, un'ulteriore ordinanza che specifica “in deroga alle nuove limitazioni di traffico in ZTL, possono inoltre circolare in tale aree .... veicoli in servizio di .... Poste Italiane”<sup>7</sup>.

A quanto sopra descritto si aggiunge una seconda tipologia di ordinanze che, sebbene non richiami la categoria dei servizi postali, fa riferimento ad una generica nozione di servizio pubblico, che lascia margini di incertezza interpretativa e come tale si presta ad una applicazione che svantaggia i concorrenti dell'ex monopolista. Le stesse ordinanze, infatti, consentirebbero possibili deroghe a favore di Poste Italiane per l'accesso alle zone ZTL, non limitando in maniera chiara tali deroghe ai soli servizi universali riservati<sup>8</sup>.

Una terza tipologia di ordinanze si riferisce a quei comuni<sup>9</sup> che limitano l'accesso e il transito nelle zone a traffico limitato a soggetti non riconducibili a Poste Italiane, ciò in determinate fasce orarie oppure previa autorizzazione o pagamento di uno specifico pedaggio. In proposito si segnala un'ordinanza comunale la quale impone agli operatori diversi da Poste Italiane la necessità di disporre di uno specifico apparato a pagamento per l'accesso nelle zone a traffico limitato, prevedendo una deroga a favore del solo operatore titolare di riserva<sup>10</sup>.

Alla luce di quanto emerso, onde evitare l'affermarsi e il perdurare di condizioni discriminatorie, per quei servizi che operano in libera concorrenza, l'Autorità intende segnalare ai singoli comuni e all'ANCI - Associazione Italiana Comuni Italiani - il fatto che la regolamentazione delle zone a traffico limitato dovrebbe tener conto della normativa preposta alla tutela della concorrenza, prevedendo condizioni d'accesso e di transito uniformi per tutti gli operatori concorrenti di Poste Italiane, attivi nei servizi postali ad oggi liberalizzati.

In particolare sarebbe utile un chiaro riferimento ai limiti entro i quali sono possibili eventuali deroghe all'ex monopolista, specificando che queste ultime si applicano esclusivamente per l'esercizio dei c.d. servizi universali ancora oggi riservati a Poste Italiane, ovviamente laddove esigenze di tutela ambientale richiedano modalità di accesso specifiche nelle Zone a Traffico Limitato<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Ordinanza del comune di Vicenza, settore mobilità, n. 60181 del 31 ottobre 2007.

<sup>7</sup> Ordinanza del comune di Torino, n. 359 del 10 gennaio 2007.

<sup>8</sup> In questo senso, tra l'altro, le ordinanze dei comuni di Reggio Emilia, Teramo e Modena.

<sup>9</sup> Tra cui rilevano le ordinanze dei comuni di Firenze e Modena.

<sup>10</sup> Ordinanza del comune di Firenze, n. 2006/M/06103, del 5 settembre 2006, la quale consente solo a Poste Italiane “... il transito su tutti i settori A,B,C,D,E in deroga al divieto previo l'acquisto di un apparato telepass ZTL banda blu [...] ed il pagamento di un canone annuale di servizio”.

<sup>11</sup> Sul punto, si veda l'ordinanza del comune di Parma, n. 276 del 30 ottobre 2008, “ Sono pertanto da ritenersi esclusi dalle limitazioni di accesso al centro storico...i veicoli adibiti a servizio pubblico postale universale esclusivamente nell'esercizio delle suddette funzioni”.

In conclusione, l'Autorità auspica che i comuni direttamente interessati e l'ANCI tengano in adeguata considerazione le sue osservazioni, al fine di garantire e promuovere nella maniera più efficace e opportuna la concorrenza in un settore, quale quello dei servizi postali, di primaria rilevanza sia per l'economia nazionale che comunitaria.

IL PRESIDENTE

*Antonio Catricalà*

---