

Aspettando Godot

La (mancata) liberalizzazione dei servizi postali in Italia

di Rosamaria Bitetti e Massimiliano Trovato*

Nel 530 a.C. l'imperatore persiano Ciro il Grande creò una rete postale che attraversava un territorio di ben 500 chilometri e collegava oltre cento stazioni presidiate da soldati e dotate di cavalli, corrieri ed alloggi. Non era il primo tentativo di istituire un servizio postale esteso, ma il sistema persiano aveva una peculiarità: chiunque abitasse nei pressi delle stazioni era gravato da servitù gratuite, dette *angarie*, finalizzate al buon funzionamento del servizio: un ottimo pretesto per i funzionari imperiali per compiere i più disparati soprusi ai danni dei sudditi. Per questa ragione il termine *angheria* assunse il significato che oggi gli attribuiamo.¹

È ben vero che i moderni servizi postali³ non prevedono più *corvée* gratuite di tal fatta, ma le distorsioni dell'ordine di mercato e l'abuso di una posizione dominante garantita da residui e rigurgiti di legislazione monopolistica impongono ai consumatori sacrifici meno evidenti ma altrettanto gravosi.²

Il 2009 è la data in cui le angherie dovrebbero finalmente cessare. La seconda direttiva europea sui servizi postali ha, infatti, imposto ai paesi membri una *deadline* per la completa liberalizzazione del comparto. E se è vero che la direttiva condiziona la scadenza del 2009 alla sostenibilità del servizio universale, le recenti prese di posizione del Commissario McCreevy, culminate con la proposta d'una nuova direttiva, nonché le risultanze del Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni e energia" del dicembre 2006,⁴ sembrano spazzare il campo dagli equivoci confermando la previsione.

Il momento pare dunque propizio per analizzare i risultati di questa prima fase di liberalizzazioni e le prospettive future del nascente *framework* comunitario.

Il servizio postale è stato a lungo considerato il prototipo di bene pubblico di cui la comunità si deve fare carico attraverso un monopolio statale. La naturalezza di tale opzione – tuttora indisputata, ad esempio, in un paese come gli Stati Uniti, ma sempre fieramente contestata da taluni pensatori di tradizione liberale, ed il pensiero corre a Spooner! – viene solo da un paio di lustri messa ora in dubbio, a dispetto della lunga e fallimentare esperienza, che sconta per giunta – particolarmente nel nostro paese – le conseguenze nefaste della dottrina degli oneri impropri⁵ e di meccanismi clientelari mai troppo celati.⁶

In Italia è il governo Ciampi a dare avvio alla liberalizzazione del mercato postale, con il decreto legge n. 390 del 30 settembre 1993,⁷ che sancisce la conversione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni da azienda autonoma ad ente pubblico economico,⁸ prevedendone per giunta la

KEY FINDINGS

- La Commissione Europea ha confermato la scadenza del 2009 per la completa liberalizzazione dei servizi postali, avviata nel 1997
- L'Italia ha recepito i provvedimenti di Bruxelles con timidezza, al punto di legiferare talvolta in controtendenza, ed antepoendo il risanamento di Poste Italiane alla liberalizzazione
- I privilegi garantiti all'ex monopolista in tema di posta ibrida, determinazione delle tariffe ed esercizio dei servizi finanziari, così come la controversa quantificazione dell'Onere del Servizio Universale, hanno contribuito a perpetuare la posizione dominante
- La risoluta recisione dei rapporti Stato-azienda e la devoluzione delle competenze regolatorie ad un organo effettivamente indipendente sono misure urgenti e necessarie per l'adempimento degli obblighi comunitari, e la creazione di un mercato genuinamente competitivo

Rosamaria Bitetti è specializzanda in Diritto ed Economia presso la LUISS Guido Carli di Roma e Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Massimiliano Trovato si occupa di teoria del diritto e di problemi giuridici connessi ai processi di liberalizzazione. È Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

successiva trasformazione in società per azioni al termine di un periodo transitorio di tre anni. Si tratta d'una scelta obbligata, orientata al risanamento dell'azienda, il cui deficit di bilancio ha raggiunto in un quarantennio di attività il mastodontico ammontare di 50.231 miliardi di lire;⁹ in altre parole, l'intervento è guidato – in ottica meramente proprietaristica – dall'ambizione di attribuire alla dirigenza dell'azienda la ben superiore autonomia operativa che gli strumenti privatistici garantiscono, e di conseguire significativi benefici sul piano finanziario: il contenimento delle perdite nel breve periodo e la rivalutazione dell'azienda nel lungo termine – con la prospettiva d'alienarne quote non di controllo.

Come si vede, esula dunque dall'orizzonte del legislatore qualsiasi obiettivo di liberalizzazione di un mercato in cui la presenza del pubblico è radicatissima e pervasiva. A ben guardare, il giudizio dev'essere persino più severo per due ordini di motivi: *in primis* ove si consideri che persisteva – a norma del vigente Codice Postale¹⁰ – la distinzione tra corrispondenza epistolare e non epistolare – che include, ad esempio, le stampe e le fatture commerciali – ed unicamente la prima risultava coperta da monopolio. Inoltre, sussisteva sin dagli anni '20 la facoltà di consentire che alcune fasi del servizio venissero svolte da imprese private che operavano – precipuamente nell'ambito d'un territorio municipale – sulla base di una concessione a titolo oneroso: esistevano dunque, ancora nel 1993, una settantina di aziende che – nelle principali città italiane – affiancavano il servizio pubblico nella raccolta e nel recapito.

Ciò sta a dimostrare come un intervento più lungimirante della politica avrebbe trovato in questa vivace seppur penalizzata componente privata un terreno fertilissimo in cui impiantare il seme della concorrenza. Ma, come sintetizza efficacemente Ugo Arrigo,¹¹ quella del 1993 è «una riforma dell'azienda anziché una riforma del mercato».

Ai richiamati interventi legislativi fa infatti seguito una pur limitata ristrutturazione gestionale, in cui il risanamento finanziario è stato trainato dall'aumento dei ricavi, dovuto a nuovi proventi derivati dai committenti pubblici, e dalla riduzione del 34% del personale.

La trasformazione dell'ente Poste Italiane in società per azioni viene deliberata dal CIPE solo nel 1997,¹² un anno oltre la previsione originaria, onde scongiurare il rischio di erosione del capitale collegato ad un risanamento incompiuto; l'intero pacchetto viene devoluto al Ministero del Tesoro, che si avvarrà della collaborazione del Ministero delle Comunicazioni nell'esercizio dei diritti connessi.

È il caso di osservare come tra gli obiettivi enunciati dalla Deliberazione del CIPE rientrasse «l'avvio del processo di privatizzazione che favorisca la massima diffusione delle partecipazioni stesse tra i risparmiatori – come previsto dalla richiamata legge n. 71/1994». A tutt'oggi quelle parole rimangono lettera morta.

La prima direttiva europea (con ricezione all'italiana)

In questo processo di liberalizzazione s'inserisce l'attività del legislatore europeo. All'interno d'un più generale disegno di creazione d'un unico mercato europeo dei servizi, viene approvata la direttiva n. 97/67/CE. Tale normativa è frutto di compromesso fra interessi contrastanti e lascia margini notevoli all'interpretazione del legislatore nazionale.

La contraddizione più marcata è senza dubbio quella tra il preteso intento d'apertura del mercato e l'introduzione dell'obbligo d'assicurare il servizio universale: l'espressione designa «un'offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti»¹³ e si sostanzia nella

previsione del servizio di raccolta e di recapito in tutti i centri abitati per cinque giorni alla settimana, con una tariffazione trasparente e non discriminatoria.

La direttiva tace, però, sull'opportunità che il servizio venga assicurato da uno o più operatori e sulla necessità che le tariffe riflettano – ed eventualmente in quale misura – i costi, delegando ai singoli stati membri ogni considerazione in merito alle modalità di garanzia del servizio universale.

Un'ulteriore fonte d'incertezza sulla valenza liberalizzatrice della direttiva è da ritrovarsi nell'inadeguata definizione dei criteri d'indipendenza delle autorità deputate alla regolamentazione del mercato postale, per le quali si richiede che siano semplicemente «giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti dagli operatori postali».¹⁴

La ricezione della direttiva nel nostro paese, per mezzo del decreto legislativo n. 261 del 22 luglio 1999, determina un sensibile arretramento rispetto alla previgente normativa. La citata distinzione fra corrispondenza epistolare e corrispondenza non epistolare viene meno; il perimetro della riserva legale viene esteso – in controtendenza rispetto alle scelte degli altri Stati membri – fino a raggiungere l'ampiezza massima consentita dalla direttiva, investendo, cioè, la posta di peso e prezzo inferiori ai 350g ed ai 3,10 €;¹⁵ ancora, la riserva viene decretata direttamente in favore del fornitore del servizio universale (e non più genericamente dell'amministrazione), determinando la revoca delle autorizzazioni attribuite alle già menzionate concessionarie.

L'art. 23 del decreto attribuisce a Poste Italiane l'incarico di gestore del servizio universale per un periodo transitorio «non superiore ai 15 anni», e solo in seguito ad una decisione di condanna dello stato italiano da parte della Commissione Europea, risalente al gennaio 2001, viene prevista la possibilità di stipulare accordi di recapito con gli operatori privati, a beneficio degli utenti (per il mantenimento di elevati livelli qualitativi del servizio) e degli operatori stessi (per la garanzia della loro attività e dei livelli occupazionali), per il periodo transitorio fino al 2006.¹⁶

Altro elemento peculiare del decreto è l'introduzione d'un fondo di compensazione per l'onere per il servizio universale (OSU), che affianca lo strumento della riserva nella finalità di garantire a Poste Italiane un'adeguata remunerazione; il fondo grava su tutti gli operatori concorrenti, per un ammontare massimo del 10% dei loro proventi. La previsione ha peraltro una scarsa rilevanza pratica, dal momento che l'ampiezza della riserva inficia pesantemente la fioritura di una concorrenza agguerrita e benedetta dal profitto. Ed entro l'ambito della riserva, spetta a Poste Italiane rilasciare le autorizzazioni all'esercizio dell'attività, e scegliere – perciò – da sé i propri competitori.

Infine, il legislatore delegato ritiene sorprendentemente che il Ministero delle Comunicazioni, che pure esercita congiuntamente al Ministero del Tesoro i diritti proprietari su Poste Italiane!, presenti i requisiti d'indipendenza necessari a svolgere l'attività di regolamentazione del settore postale e gli assegna tale incarico ai sensi dell'art. 2.

La quantificazione dell'OSU

È probabilmente in virtù di tale indipendenza che il Ministero ha ritenuto di dover estendere il limite la riserva a favore di Poste Italiane al limite massimo consentito dalla normativa comunitaria, ed ha passivamente¹⁷ accettato la grossolana stima dell'OSU proposta da Poste Italiane: una cifra di 3070 miliardi di lire, corrispondente al 51% del fatturato ottenuto dai servizi universali nel 2000 (5986 miliardi).

Questa generosa sopravvalutazione dell'OSU va ascritta al metodo di computazione dei costi, che – sulla base del conto economico – vengono imputati *ex post* ai diversi

prodotti, non avendo Poste Italiane realizzata la contabilità separata dei costi relativi ai diversi prodotti che la direttiva europea prescriveva, seppur in modo vago con riferimento alla contabilità interna.¹⁸

Il dato rappresenta il margine negativo sostenuto dall'azienda nella fornitura del servizio universale: ma è appena il caso d'osservare come tale parametro includa le perdite correlate all'imposizione di tariffe troppo basse ed alla sopportazione di costi unitari di produzione troppo alti: in altre parole, la stima fornita da Poste Italiane sovrappone le proprie voci d'inefficienza ai costi genuinamente collegati alle particolari situazioni tutelate dal servizio universale.

Si consideri che un'indagine effettuata nel 1998 per la Commissione Europea dalla società di consulenza N/E/R/A, al fine di determinare l'incidenza dell'OSU sui relativi ricavi, quantifica una media europea (depurata dei picchi di eccellenza) intorno al 5,4%. L'Italia si attesta invece al 6,7%,¹⁹ un livello leggermente superiore alla media, ma ampiamente inferiore alla compensazione ottenuta da Poste Italiane.

Il metodo dei *net avoidable costs*, seppur dibattuto,²⁰ rappresenterebbe un valido tentativo di estrapolare il peso specifico dell'universalità del servizio nei costi, così da non far ricadere anche l'inefficienza del gestore del servizio universale – una produttività troppo bassa, un costo unitario troppo elevato – o le scelte tariffarie errate dello stesso sotto l'ombrello dell'OSU, e di farli gravare, come diretta conseguenza, sulle tasche dei contribuenti e sulle spalle dei concorrenti.

La seconda direttiva postale

Nel 2002 l'Unione Europea s'occupa nuovamente del mercato postale, con la promulgazione d'una seconda direttiva che prevede la riduzione in due tappe dell'ambito della riserva: dal gennaio 2003 il limite di peso si riduce da 350 a 100 grammi, mentre il limite di prezzo passa da 5 a 3 volte la tariffa relativa alla prima categoria di peso del servizio di recapito standard più veloce dell'operatore universale. Dal 2006, inoltre, i limiti scendono ulteriormente a 50g e 2,5 volte la tariffa base.²¹

La quota legalmente liberalizzata del mercato europeo dei servizi postali, valutata in termini di volumi, passa dal 2-3% del 1997 al 16% del 2003 e sino al 22-25% del 2006.²²

Allo stesso tempo, la *deadline* per la completa liberalizzazione del settore viene spostata al 2009, con l'ulteriore condizione che periodiche verifiche sulla sostenibilità del servizio universale diano esito positivo. Va forse sottolineato che la liberalizzazione del 2009 si riduce all'eliminazione della riserva, lungi dall'affermare la necessità d'una più radicale riforma dell'assetto del mercato; tantomeno, viene riesaminato il dogma del servizio universale.

Proprio mentre in Europa riscontrano un buon successo esperienze di liberalizzazione coraggiosa, come quella inglese²³ od olandese,^{24,25} in cui l'operatore pubblico riesce ad intraprendere, in un contesto di genuina concorrenza, una trasformazione gestionale tale da far considerare il servizio universale non tanto un onere quanto un obiettivo verso cui indirizzare le strategie aziendali, la disciplina italiana mantiene, invece, i propri coni d'ombra, dando la stura, in particolare, ad episodi di malcelato favoritismo nei confronti di Poste Italiane, tali da scoraggiare l'emergere d'una competizione più che formale – persino nei segmenti legalmente liberalizzati.

Inoltre, sebbene la legislazione comunitaria escluda l'invio di pubblicazioni periodiche dal servizio universale e, *a fortiori*, dalla riserva legale, il Ministero delle Comuni-

cazioni fissa direttamente delle tariffe agevolate per le pubblicazioni da esso ritenute meritorie, effettuate da Poste Italiane ed a questa compensate mediante trasferimenti diretti. Non sorprende quindi l'affermazione secondo cui «il sistema di tariffe agevolate per le stampe ha avuto l'effetto di convertire l'area del mercato legalmente libera in un'area ancora di fatto monopolizzata dall'operatore pubblico».²⁶

Nel 1999 un nuovo sistema di finanziamento diretto delle pubblicazioni meritorie venne proposto, ma la sua effettiva introduzione fu rimandata ripetutamente sino alla definitiva cancellazione operata con l'art. 3, comma 1-bis, del decreto legge 353 del 24 dicembre 2003.²⁷

La riorganizzazione dell'azienda: risanamento e diversificazione

Il bilancio di Poste Italiane, tra il 1999 ed il 2004, torna in attivo. Tutto ciò non sembra potersi ricondurre (soltanto) ad una più accorta gestione o ad un incremento della produttività: le cause del fenomeno vanno piuttosto ricercate nella natura tuttora sostanzialmente protetta del mercato, nei persistenti insalubri legami con le amministrazioni pubbliche, che contribuiscono per il 40% del fatturato di Poste Italiane, segnalandosi di gran lunga come il miglior cliente dell'azienda nonché, infine, nel buon successo dei servizi finanziari di Bancoposta, che hanno apportato un incremento dei ricavi più che doppio rispetto a quello dell'attività di recapito.

È questo, a ben vedere, un sussidio incrociato, che Spadoni e Visco Comandini giustificano in quanto «i sussidi incrociati provenienti da servizi in concorrenza (come i servizi finanziari) e destinati a finanziare deficit di servizi universali (riservati o meno) non violano la legislazione antitrust, perché questa vieta il fenomeno opposto, quando cioè si finanziano servizi in concorrenza con profitti derivanti dal monopolio».²⁸

Gli autori aggiungono che ciò non sarebbe solo lecito, ma anche etico, poiché l'OSU verrebbe ripartito fra i tutti i diversi *stakeholders*: oltre agli utenti (che sopportano tariffe superiori a quelle di mercato), ai cittadini (le cui imposte finanziano i sussidi corrispondenti), agli operatori concorrenti (che partecipano tramite lo strumento del fondo di compensazione), anche Poste Italiane, che rinuncia, così, a parte dei propri guadagni.

Ma tale analisi sembra fallace su due versanti: in primo luogo, i servizi finanziari sono proposti da Poste Italiane attraverso le stesse infrastrutture,²⁹ finanziate con denaro pubblico, destinate ai servizi postali. Per citare un unico esempio, non è prevista affrancatura per le comunicazioni postali legate all'utenza di Bancoposta. Ed al danno s'aggiunge la beffa: questi costi vengono riconteggiati fra gli oneri che Poste Italiane deve sopportare per il servizio universale.

In secondo luogo, non va sottovalutato che tali distorsioni finiscono per danneggiare quegli stessi *stakeholder* che Spadoni e Visco Comandino pongono al centro della loro analisi.

Sul tema dei servizi finanziari vi è ancora da segnalare come il Ministero del Tesoro riconosca a Poste Italiane un tasso di remunerazione delle giacenze ad esso conferite assolutamente fuori mercato (il 4,5%), il cui ultimo aggiornamento risale alla metà degli anni Novanta. Sottraendo a tale dato il tasso riconosciuto dall'azienda ai propri correntisti (l'1% dal 1° gennaio 2005), si ottiene il margine che Poste Italiane incamera sui depositi dei propri clienti, per il solo fatto che essi esistano, e si ha forse una misura dell'abnorme vantaggio competitivo di cui essa goda.³⁰

Tali considerazioni non fanno che accrescere l'urgenza d'un profondo programma di riforma, le cui coordinate cercheremo di tracciare in sede di conclusione.

La posta ibrida

Un'altra severa anomalia del mercato postale italiano – che solo di recente ha trovato una pur limitata risoluzione – concerneva la posta ibrida: quella, cioè, che viene inviata in formato elettronico dal mittente per poi essere elaborata secondo le sue indicazioni dal fornitore del servizio, che provvede a stamparla, imbustarla e recapitarla. E' facile comprendere la rilevanza di tale mercato, se si pensa che un numero significativo delle comunicazioni che ci vengono quotidianamente recapitate hanno una simile genesi (è il caso di bollette ed estratti conto, ad esempio): diverse analisi convergono su una stima di traffico di due miliardi di pezzi annui.

La normativa comunitaria è piuttosto vaga in merito: la Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole della concorrenza ai servizi postali³¹ precisa che «le attività che consistono in una combinazione di nuove tecnologie di telecomunicazione e di alcuni elementi dei servizi postali possono, ma non necessariamente, essere nuovi servizi ai sensi della direttiva sui servizi postali. Esse possono essere frutto dell'adattabilità dei servizi tradizionali».³²

Al contempo, si delinea la categoria dei c.d. intermediari, vale a dire degli operatori che agiscono in veste di mediatori tra il mittente dell'invio postale e il fornitore del servizio universale raccogliendo e/o trasportando e/o pre-smistando gli invii prima d'inoltrarli alla rete postale pubblica nello stesso stato o in un altro. In questa categoria, rientrano i centri stampa, quegli operatori privati che si occupano della stampa, imbustazione ed affrancatura della posta ibrida.

Il D.Lgs. n. 261/99, nel recepire la normativa comunitaria, stabiliva espressamente³³ che la riserva di attività per la posta ibrida si riferisse solamente alla fase di recapito. Gli operatori che svolgevano in regime di concorrenza le fasi a monte del recapito, pertanto, dovevano obbligatoriamente rivolgersi a Poste Italiane per lo svolgimento della fase di consegna al destinatario finale dell'invio di corrispondenza. Su Poste Italiane, di rimando, gravava l'obbligo di fornire l'accesso alla rete in condizioni paritarie e non discriminatorie a tutti gli operatori, tenendo conto dei costi risparmiati rispetto a un servizio ordinario coprente la gamma completa dei servizi offerti per la raccolta, trasporto, smistamento e consegna degli invii individuali.

Di fatto, il recapito di posta ibrida è stato invece reso impossibile in virtù della previsione – operata dal D.M. del 18 febbraio 1999 – d'una serie di requisiti per l'applicazione a beneficio degli operatori intermedi della tariffa scontata. L'art. 5 del decreto prevedeva che: «gli operatori di posta elettronica ibrida consegnino, su base annua, un numero minimo di invii aventi caratteristiche di corrispondenza epistolare pari a 50 milioni, purché tali invii vengano prodotti e affidati a Poste Italiane in almeno 10 aree territoriali di servizio ovvero in almeno 5 aree territoriali con popolazione complessiva di 15 milioni di abitanti e con un minimo di 1 milione di invii PEIE per ciascuna area territoriale di servizio».

Ancora, l'art. 3 richiedeva che gli invii fossero consegnati a Poste Italiana nella stessa ATS d'ubicazione del destinatario finale dell'invio (c.d. *principio di prossimità*) e che il ritiro degli stessi avvenisse a cura di Poste Italiane presso i centri stampa indicati degli operatori di posta elettronica ibrida.

Queste condizioni non hanno fatto che avvantaggiare la società Postel, interamente controllata da Poste Italiane, a discapito delle imprese concorrenti e, dunque, dei

consumatori. È stato inoltre rilevato dall'Antitrust che le sole tre imprese ammesse ai benefici del regime PEIE – oltre a Postel – avevano tutte legami – diretti o indiretti – facilmente rilevabili con Poste Italiane.

Nell'aprile 2006, l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato ha ritenuto che «le condizioni di accesso applicate da Poste Italiane e previste dall'art. 5 del Decreto Ministeriale del Ministero delle Comunicazioni del 18 febbraio 1999, fossero in contrasto con l'art. 82 del trattato CE e che, nei limiti di cui in motivazione, lo stesso Decreto Ministeriale risulta in contrasto con gli artt. 10, 82 e 86 del Trattato CE» e di conseguenza ha irrogato a Poste Italiane una sanzione amministrativa di 1,6 milioni di euro per abuso di posizione dominante.³⁴

Il decreto ministeriale del 17 febbraio 2006, che – innovando sulla precedente disciplina del 1999 – elimina le limitazioni quantitative, veniva indicato dall'Autorità Antitrust come un buon punto di partenza per garantire la competizione nel campo della posta ibrida; ciò nonostante il Ministero ha optato per una ulteriore e più radicale riforma della normativa.

Il decreto ministeriale del 12 maggio 2006 istituisce la c.d. posta massiva, un prodotto che mira a consentire ai grandi speditori l'accesso a tariffe agevolate, e che – stante l'abrogazione del previgente decreto di febbraio – è destinato a riassorbire la posta ibrida.

Sfortunatamente, i risultati del decreto sono controversi: ad un avanzamento della concorrenza in un senso, con la semplificazione dei criteri geografici e la riduzione dei limiti quantitativi, corrisponde il colpo di coda dell'assegnazione all'incumbent del compito di definire le cd. condizioni tecnico-attuarie del servizio, condizionando all'omologazione ai detti criteri il più favorevole regime tariffario. In altre parole, sarà più facile per gli utilizzatori accedere alle agevolazioni, ma solo a patto che vengano semplificate anche le mansioni che rimangono a carico di Poste Italiane.

A tale scopo, vengono disciplinati con assoluta pignoleria i formati degli invii, con ciò traslando a monte - direttamente a ridosso degli utenti - le barriere che prima frenavano le imprese concorrenti. Nel frattempo, ciò che è certo è l'aumento dei prezzi del servizio, non più correlati ai volumi. L'abolizione della PEIE in favore della posta massiva ha portato la tariffa media ponderata per i "grandi utenti" da 0,37€ a 0,45€ circa.

Riassumendo, la scelta pare oscillare in un paradossale circolo vizioso tra una regolazione amichevole ed una sì più libera, ma bilanciata dall'autotutela del monopolista de facto. Bel risultato, davvero!

A confermare e semmai inasprire il giudizio sul decreto è giunta, infine, proprio in questi giorni,³⁵ una segnalazione dell'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato, che ha ritenuto problematica l'introduzione della categoria della posta massiva in virtù dell'ampia discrezionalità tecnica concessa a Poste Italiane nel determinare le modalità d'accesso al servizio, ma anche del profilo tariffario, il cui orientamento al costo pare difficilmente verificabile. Rimane da valutare la reazione del Ministero a tali rilievi.

*Il francobollo scomparso*³⁶

Ma non sono unicamente i grandi speditori a rimanere scottati dal discusso decreto: tutt'altro. Il secondo e, se possibile, più vistoso risultato del decreto sulla posta massiva, è la repentina eliminazione del servizio di recapito ordinario, con la sopravvivenza della sola posta prioritaria, ed il conseguente adeguamento delle tariffe.

Un'indagine della rivista Altroconsumo (novembre 2006) certifica gli effetti deleteri della decisione sull'efficienza del servizio: se nel 2002 il 98% ed il 97% degli invii prioritari veniva recapitato rispettivamente entro 3 e 2 giorni, ora questi dati si sono ridotti al 95% ed all'88%; ma si è drasticamente ridimensionata soprattutto la percentuale delle missive recapitate entro 24 ore, passando dal 90% del 2002 al 61% di oggi.

A preoccupare è ancora l'ignoranza delle leggi non tanto dell'economia quanto del buon senso: se la posta ordinaria cessa di esistere, di quale priorità stiamo parlando? Senza contare la spudorata deliberazione di collocare la tariffa del nuovo servizio unificato appena al di sotto³⁷ della precedente tariffa prioritaria, al tempo congegnata in modo da disincentivarne l'utilizzo massivo.

Il tutto all'effetto di ridurre drasticamente il benessere dei consumatori, che godono del vecchio mediocre servizio sborsando le nuove tariffe d'eccellenza.

La vicenda dell'abolizione della posta ordinaria realizza le più pessimistiche profezie degli avversari del monopolio legale, fornendo un argomento definitivo in favore della liberalizzazione.

Lo scenario europeo

Nel 2006 il legislatore comunitario si ritrova a valutare la situazione del mercato postale, nella prospettiva di delineare le future linee di sviluppo del mercato comune dei servizi. Secondo la valutazione d'impatto del parlamento europeo, «nel 2004 i servizi postali hanno prodotto nell'UE profitti per circa 90 miliardi di euro e continuano a contribuire in misura significativa all'economia dell'Unione. Il settore contribuisce al prodotto interno lordo dell'UE per 37 miliardi di euro (0,4%), e fornisce occupazione a 1,7 milioni di persone. Entrate supplementari per circa 150 miliardi di EUR e 3,5 milioni di posti di lavoro provengono da settori connessi ai servizi postali e dall'indotto».³⁸

Un settore apprezzabile dell'economia europea, a cui le repentine trasformazioni della tecnologia stanno rapidamente cambiando volto: se la rivoluzione di Internet ha fortemente ridotto il volume della corrispondenza epistolare, il fenomeno del commercio online, così come la diffusione di nuove abitudini di consumo (ad esempio, l'utilizzo di strumenti di pagamento come le carte prepagate, altro settore tutt'altro che immune dalle mire espansionistiche di Poste Italiane), delineano un nuovo ruolo per le aziende postali. Un ruolo che richiede dinamismo e la capacità di reagire rapidamente alle innovazioni: una veste che poco si adatta ai mastodontici *incumbent*, tuttora avvolti nella bambagia d'una regolamentazione accondiscendente.

Tanto il Parlamento Europeo³⁹ quanto la Commissione hanno confermato la *deadline* europea per la completa liberalizzazione del mercato postale al 2009. Ma il legislatore europeo pare ancora ostaggio della propria concezione severamente aritmetica della concorrenza: è forse necessario chiedersi se l'abolizione delle residue quote di riserva, fin troppo necessaria, sia anche sufficiente, o se non si renda necessaria una più coraggiosa revisione a livello sistemico.

Si osa troppo chiedendosi fino a che punto il servizio universale possa conciliarsi con un mercato autenticamente concorrenziale? La copertura totale di un mercato dovrebbe essere un obiettivo della strategia industriale, e non un fardello da imporre con la forza della legge. Tanto più che, in un mondo in cui le trasformazioni tecnologiche abbattano sempre più velocemente le distanze, i costi del raggiungimento di tutte le aree dovrebbero ridursi sempre più velocemente. Ma finché rimarremo legati ad un'anacronistica concezione del servizio universale non sarà possibile esperire i possibili miglioramenti dell'efficienza, né valutare le conseguenti riduzioni dei costi: per quanto elaborate, le

analisi econometriche non saranno mai in grado di definire quali costi siano imputati all'onere universale, e quali all'inefficienza dell'assegnatario del servizio. A livello più teorico, che senso ha parlare di concorrenza quando per legge è sancito che un operatore abbia il controllo di tutto il mercato? L'abolizione delle quote di riserva, per quanto auspicabile, non basta a creare un libero mercato, se sono comunque previsti meccanismi di compensazione e trasferimenti diretti dallo stato. Risulterebbe semplicemente un mercato distorto dalla concorrenza sleale di un operatore, quello pubblico, che può permettersi di operare in perdita ed è inoltre legittimato a estorcere i profitti degli operatori più efficienti.

Né possiamo sperare in una ritrovata attenzione per le esigenze strutturali del mercato da parte del regolatore nazionale. Come abbiamo visto, lungi dall'essere un arbitro imparziale di un faticoso processo di riequilibrio delle forze in campo, sta gestendo questa presunta liberalizzazione del settore postale in un'ottica proprietaria, come un tentativo di risanamento di Poste Italiane invece che di ritirare la mano statale dall'economia.

Conclusioni

Dal quadro descritto emerge con forza la necessità di implementare la transizione verso un mercato dei servizi postali effettivamente libero, individuando a tal fine una serie di passaggi obbligati.

Un intervento certamente improrogabile si deve ravvisare nella devoluzione d'ogni competenza regolatoria ad un soggetto che presenti adeguate garanzie di terzietà ed autonomia: in questo senso, va registrato con cauto ottimismo che il disegno di legge governativo sulla riforma delle autorità indipendenti⁴⁰ dispone il trasferimento all'AGCOM delle funzioni di Autorità nazionale di regolamentazione postale previste dal decreto legislativo n. 261 del 1999, pur mantenendo in capo al Ministero delle Comunicazioni le altre competenze in materia postale, «compresi i poteri di indirizzo e di definizione delle politiche di settore, anche in riferimento alla individuazione del servizio universale, all'emissione di carte valori postali e alla definizione del contenuto e alla stipula del contratto di programma con il fornitore del servizio universale».⁴¹

Nell'auspicio che il dibattito parlamentare non conduca a sostanziali ripensamenti, questa previsione dev'essere valutata come un primo – seppur *insufficiente* – passo verso una regolamentazione genuinamente incondizionata.

A tale evoluzione sarebbe, però, naturale ricondurre una più accorta valutazione degli oneri del servizio universale e dei relativi meccanismi di finanziamento: l'annosa questione del metodo – già esaminata – e probabilmente anche l'individuazione del contenuto del servizio universale potrebbero altrettanto utilmente esser devolute all'AGCOM.

In una prospettiva *de iure condendo*, inoltre, pare superabile piuttosto agevolmente persino il vincolo del servizio universale: basti un dato: nel 2003 risultava aver accesso ai servizi postali il 96% della popolazione mondiale:⁴² una percentuale significativamente più alta di quella che possa avere accesso a beni di primissima necessità, per i quali pure i burocrati di Bruxelles non paiono aver ancora congegnato un'obbligazione di servizio universale.

Elementari nozioni di economia politica chiariscono, semmai, come una tale restrizione distorca sensibilmente gli incentivi degli operatori, riducendo l'offerta totale di servizi postali e penalizzando, in misura più che proporzionale, quegli stessi gruppi d'utenti che si vorrebbe maggiormente tutelare.

Ulteriori interventi correlati all'attività di controllo sono quelli relativi alla separazione contabile (nonché organizzativa) delle attività di Bancoposta, per cui si richiede forse una rettifica di rango legislativo, e ad un consolidamento della regolamentazione della concorrenza – nel cui ambito s'immagina l'affiancamento d'un'accorta vigilanza dell'Antitrust, sulla falsariga della recente censura dei rapporti tra Postel e la casa madre Poste Italiane.

A tale proposito, i privilegi che derivano a Poste Italiane dalla propria sostanziale pubblicità, così come i perversi legami Stato-azienda, meritano di essere eliminati e recisi senza alcun timore reverenziale.

Tutto ciò, naturalmente, nell'attesa che la vicenda pervenga al suo sbocco naturale, con l'alienazione integrale delle quote azionarie in possesso delle Cassa Depositi e Prestiti e del Tesoro, ed il perseguimento d'un progetto di privatizzazione già troppo a lungo rimandato in spregio degli iniziali buoni propositi.

Note

- * Gli autori desiderano esprimere la propria riconoscenza nei confronti del professor Ugo Arrigo (Università di Milano-Bicocca), che ha consentito loro d'accedere ai risultati della sua ricerca, tuttora in corso di pubblicazione. Valgono le consuete avvertenze.
- 1. Cfr. ad esempio il vocabolario etimologico del Pianigiani, consultabile anche on line all'indirizzo <http://www.etimo.it>.
- 2. Una recente indagine di Confartigianato – i cui risultati sono pubblicati su *Impresa Artigiana* del 3 marzo 2006 – quantifica in 7,8 miliardi di euro la “tassa da scarsa concorrenza” che le mancate liberalizzazioni nei mercati dell'energia, delle *utilities* e dei servizi bancari, assicurativi e *postali* impongono annualmente su famiglie ed imprese.
- 3. 2002/39/CE.
- 4. V il comunicato stampa PRES/2006/343, pag. 17.
- 5. Secondo tale teoria, l'ente pubblico non deve ispirare le sue azioni al *principio di economicità*, in quanto oltre che dagli oneri propri, che attengono – ad esempio – alla fornitura d'un determinato servizio, esso sarebbe gravato anche da oneri impropri, che investono variabili sociali ed ambientali, come la necessità di ridurre la disoccupazione in territori sfavoriti. Cfr. Giuseppe Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Cedam, Padova, 2003, *passim* e specialmente pp. 165-167.
- 6. Wikipedia (http://it.wikipedia.org/wiki/Poste_Italiane#Storia_Recente) riporta che l'85% dei dipendenti assunti a Napoli negli ultimi tre concorsi precedenti la riforma del 1993 aveva un parente già impiegato nell'allora Ministero delle Poste e Telecomunicazioni. Non viene citata alcuna fonte e non è pertanto fornire una valutazione dell'attendibilità della notizia. Ciò nonostante, la sua stessa verosimiglianza appare sintomatica d'un malcostume diffuso e vastamente percepito come naturale.
- 7. In seguito reiterato nel d.l. 1 dicembre 1993, n. 487 – a sua volta convertito con modificazioni dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71.
- 8. Le aziende autonome – od amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo secondo la dizione impiegata dal d.lgs. 165/2001 – pur essendo inquadrate presso un ministero, svolgono la propria attività tramite un'organizzazione separata: sono prive di personalità giuridica e di autonomia patrimoniale, diversamente dagli enti pubblici economici, la cui operatività – inoltre – si estrinseca negli strumenti di diritto comune; la creazione di un ente pubblico economico è sovente strumentale alla sua trasformazione in società per azioni a partecipazione statale.
- 9. Questa cifra rappresenta la somma dei debiti contratti nei confronti del Tesoro (27.627 miliardi) e della Cassa Depositi e Prestiti (22.604 miliardi), che vengono rispettivamente rimessi ed accollati dal Tesoro stesso.
- 10. D.p.r. 29 marzo 1973, n. 156.
- 11. Ugo Arrigo, “Riorganizzazione, regolazione, liberalizzazione dei servizi postali. Un bilancio del caso italiano”, di prossima pubblicazione in *Economia dei servizi, pro manuscripto*.
- 12. Deliberazione 18 dicembre 1997, n. 244.

13. Art. 3 della direttiva.
14. Art. 22 della direttiva.
15. Pari a 5 volte la tariffa base della prima categoria di peso della tariffa standard più rapida, in Italia la posta prioritaria a 0,62€.
16. Al momento in cui scriviamo, i contratti preesistenti non risultano rinnovati.
17. Non solo non viene consultato nessun esperto esterno a Poste Italiane, ma la legge fissa la riserva con cui coprire l'OSU, dichiaratamente, prima di entrare in possesso dei dati necessari a stimarlo (con l'art. 23 del d.l. 261/99 e poi con la deliberazione del ministero del 2 febbraio 2000).
18. Ma il riferimento è stato colpevolmente (maliziosamente?) omissso nella nel decreto di recepimento!
19. N/E/R/A (1998), *Costing and Financing of the Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union*, Final Report for EC DG XIII.
20. Non è questo il luogo per una discussione econometrica delle diverse metodologie: preferiamo, dunque, rimandare a: Vincenzo Visco Comandini, "Il sogno del regolatore è divenuto realtà?" e Ugo Arrigo e Massimo Beccarello, "L'insostenibile pesantezza del costo del servizio universale nelle poste italiane", entrambi in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 2, 2001.
21. In Italia, ciò significa che, se in seguito all'applicazione della prima direttiva postale non era possibile inviare per mezzo di operatori privati missive per un importo inferiore 3,10 €, dal 2003 l'importo si riduce a 1,86 € (0,62 x 3), mentre nel 2006 il limite di costo è quello di 1,55 € (0,62 x 2,5).
22. Cfr. Ugo Arrigo, "Riorganizzazione, regolazione, liberalizzazione dei servizi postali. Un bilancio del caso italiano", *cit.*
23. Si veda Antonio Nicita, "Il «timing» della liberalizzazione nei servizi postali: «lunga vita» alla Royal Mail?", in *Mercato concorrenza regole*, n. 2, agosto 1999.
24. Roberto Rossi e Michele Florio, "La concorrenza nel mercato postale europeo: il caso TNT Post Groep", in *Mercato concorrenza regole*, n. 3, dicembre 2000.
25. La piena liberalizzazione è stata realizzata in Svezia e Finlandia da più di un decennio, ed è entrata in vigore in Gran Bretagna il 1° gennaio 2006 ed in Germania e Olanda all'inizio del 2007. Gli articoli segnalati alle note 23 e 24 non rendono conto – per ovvie ragioni cronologiche – delle più recenti evoluzioni.
26. Cfr. Ugo Arrigo, "Riorganizzazione, regolazione, liberalizzazione dei servizi postali. Un bilancio del caso italiano", *cit.*
27. Decreto legge convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 46.
28. Bruno Spadoni e Vincenzo Visco Comandini, "L'industria postale fra liberalizzazione dei mercati e finanziamento del servizio universale: l'esperienza regolatoria in Italia", in *L'industria*, n. 1, gennaio-marzo 2005, p. 46.
29. È ben noto che gli oltre 14.000 uffici postali disseminati per il territorio, fanno di Poste Italiane un *unicum* quanto alla capillarità della diffusione, rendendola di fatto la più grande banca italiana.
30. Cfr. Ugo Arrigo, "Riorganizzazione, regolazione, liberalizzazione dei servizi postali. Un bilancio del caso italiano", *cit.*
31. In Gazzetta ufficiale n. C 039 del 06/02/1998.
32. Punto 2.4 della Comunicazione.
33. Art. 4, comma 4.
34. Provvedimento AGCM n. 15310 del 29 marzo 2006 (A365), in Bollettino n. 13/2006.
35. AS391 - Regolamentazione degli Invii di Posta Massiva, in Bollettino n. 17/2007.
36. Il titolo del paragrafo è un ovvio riferimento ad Ugo Arrigo e Massimo Beccarello, "Il francobollo scomparso", in *LaVoce.info*, online: http://www.lavoce.info/news/attach/il_mistero_del_francobollo_scomparso_lavoce.pdf.
37. 0,60 € contro i precedenti 0,62 €.
38. Cfr. SEC/2006/1291, Documento di accompagnamento alla Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 97/67/CE.
39. Risoluzione sull'applicazione della direttiva postale 2006/0040.
40. Il provvedimento è stato presentato al Senato (Atto n. 1366) ed assegnato alle Commissioni, ma – al momento – non se n'è ancora calendarizzato l'esame.
41. Art. 3, co. 1 del DDL.
42. Universal Postal Union, *Postal Market 2004 Review and Outlook*, online all'url: http://www.upu.int/statistics/en/postal_market_2004_review_and_outlook_en.pdf, p. 4.

IBL Briefing Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I BRIEFING PAPER

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.