

Liberalizzazione Poste: che fare?

di Massimiliano Trovato

Come aprire il mercato del recapito alla competizione? Come guidare un'industria storicamente legata – in Italia e altrove – all'orbita dell'amministrazione pubblica dal monopolio alla concorrenza? Quali passi compiere per assicurare che le modifiche al regime normativo esercitino una concreta influenza sul contesto economico e non rimangano circoscritte alle discussioni di *policy*? Come permettere a nuovi operatori di entrare in gioco aiutando a costruire un servizio postale adeguato ai tempi in cui viviamo? Sono, queste, domande di stretta attualità che richiedono un'attenta riflessione.

Come noto, la normativa comunitaria impone alla maggioranza degli stati membri¹ che non vi abbiano già provveduto² – l'Italia è tra questi – di liberalizzare completamente il settore dei servizi postali entro il 31 dicembre.

Il recepimento della terza direttiva postale condurrà all'eliminazione di qualsiasi diritto esclusivo sulla fornitura di servizi postali e dunque la rimozione della riserva di operatività ancora garantita agli *incumbent* a tutela della remunerazione degli obblighi di servizio universale. Ritenere che tale misura, di per sé significativa, possa garantire l'emersione di un'effettiva concorrenza nel mercato del recapito appare, però, un esercizio di *wishful thinking*.

È, infatti, evidente come – allo stato delle cose – la riserva rappresenti solo un frammento di una più ampia serie di tutele che presidiano il posizionamento di Poste Italiane sul mercato. Tali misure tendono ad investire prima ancora dell'operatività dell'azienda, la sua stessa soggettività, alterando in radice il gioco competitivo.

Poste Italiane e la concorrenza dal monopolio alla liberalizzazione

Per afferrare la peculiarità del contesto concorrenziale è opportuno fare un passo indietro, sino alla prima direttiva postale³ ed alla sua implementazione nell'ordinamento italiano.

Come ha argomentato persuasivamente Ugo Arrigo,⁴ la classe politica dell'epo-

1 La misura investe il 95% del mercato europeo, in termini di volume. Gli stati di più recente adesione all'Unione hanno tempo sino al 31 dicembre 2012 per adempiere.

2 Il processo di liberalizzazione è già stato completato nel Regno Unito, in Germania, nei Paesi Bassi, in Svezia, in Finlandia e in Estonia.

3 Direttiva 97/67/CE.

4 Ugo Arrigo, "Riorganizzazione, regolazione e liberalizzazione dei servizi postali. Un bilancio del caso italiano", in *Economia dei servizi*, n. 2, 2007.

KEY FINDINGS

- La definitiva rimozione della riserva è necessaria ma non sufficiente allo sviluppo di un mercato del recapito concorrenziale
- I passi per l'effettiva apertura del settore includono l'individuazione di un regolatore autonomo, la drastica riduzione dei rapporti con lo stato e dei trasferimenti monetari, l'eliminazione dei vantaggi competitivi concessi dall'attuale normativa
- Il servizio universale deve rimanere orientato alla tutela degli utenti e non rischiare di proteggere l'incumbent dalla propria inefficienza e dai concorrenti
- L'obiettivo di medio termine dev'essere la privatizzazione di Poste Italiane, da operarsi con riguardo alle esigenze di garanzia della competizione

Massimiliano Trovato è fellow dell'Istituto Bruno Leoni

ca ha avuto buon gioco nell'interpretare l'incipiente liberalizzazione non come un'opportunità di ristrutturazione del settore a beneficio dei consumatori e del sistema economico nel suo complesso; bensì come un'occasione di risanamento per la disastrosa amministrazione postale. In quest'ottica, non si è inteso adeguare la struttura dell'ente al rinnovato quadro del mercato, ma si è cercato di piegare quest'ultimo alle esigenze dell'ex monopolista.

Un esempio evocativo di questa linea di condotta ci viene dal destino delle agenzie private di recapito.⁵ Tradizionalmente l'unica forma di concorrenza ammessa nel settore, le agenzie operavano sin dagli anni Venti nei principali mercati cittadini sulla base di una concessione governativa.

Con il recepimento della prima direttiva postale,⁶ la sopravvivenza delle agenzie venne gravemente pregiudicata in virtù della traslazione della riserva, dapprima garantita allo stato ed ora posta direttamente in capo all'operatore del servizio universale, e della sua estensione,⁷ in un mercato che fino al 1999 era stato tra i più aperti d'Europa. A fronte del nuovo quadro, il legislatore dispose – principalmente a tutela dell'occupazione – un regime emergenziale che si auspicava potesse accompagnare le agenzie di recapito alla piena liberalizzazione – allora fissata per il 2006 – senza depauperarne i fatturati ed il *know-how*. Non può, però, sfuggire il significativo cambiamento di ruolo delle ex concessionarie, che da concorrenti – sia pure in scala ridotta – dell'operatore pubblico, si ritrovavano ridimensionate a fornitori dello stesso.

La situazione precipitò, in seguito, con la seconda direttiva postale,⁸ che, rinviando la completa apertura del mercato al 2009, vanificava il compromesso politico raggiunto a beneficio delle agenzie. Dal canto suo, Poste Italiane colse immediatamente le opportunità garantite dal nuovo regime, riducendo i carichi di lavoro e reinternalizzando fasi significative della produzione in una manovra che – a dispetto dell'intervento dell'Antitrust⁹ e della mediazione del governo – sancì il sostanziale appiattimento di qualsiasi forma di concorrenza nel mercato postale.

Non è dunque paradossale sostenere che il settore fosse più competitivo in regime di monopolio di quanto non lo sia a seguito delle parziali liberalizzazioni operate sinora.

Secondo fonti governative, «attualmente risultano in attività circa 390 operatori nell'ambito del servizio universale e 1.250 operatori al di fuori dello stesso».¹⁰ Solo uno tra questi appare in grado di garantire una competizione credibile a Poste Italiane: TNT Italia, la sussidiaria italiana del gruppo olandese.

Sarebbe però assai azzardato sostenere che i due operatori si muovano su un piano di parità: da un lato abbiamo meno di 5000 dipendenti (ai 1454 della divisione postale si sommano i 3078 del corriere espresso¹¹), dall'altro trenta volte tanti; da un lato abbia-

5 Sulla vicenda dei concessionari, mi permetto di rimandare a Rosamaria Bitetti e Massimiliano Trovato, "Poste, concorrenza al bando", IBL Focus n. 64, 2 luglio 2007, http://brunoleoni.servingfreedom.net/Focus/IBL_Focus_64_Bitetti_Trovato.pdf.

6 D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261.

7 Così, ad esempio, venne ricondotta nell'ambito della riserva la corrispondenza commerciale, precedentemente esclusa.

8 Direttiva 2002/39/CE.

9 Procedimento A388.

10 Lo riporta il Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per le Comunicazioni: <http://www.web-citation.org/5tx8NQwr3>.

11 V. la relazione annuale 2009 reperibile a quest'indirizzo: <http://group.tnt.com/annualreports/annual->

mo vendite nette per meno di 800 milioni, dall'altro 20 miliardi di ricavi (5 dei quali dai soli servizi postali).

Coerentemente limitata appare la penetrazione di TNT presso la clientela. Come prevedibile, non esiste una gran messe di dati relativi ad un mercato che, a ben guardare, non esiste ancora, ma il gruppo TNT valuta intorno al 4% la propria quota nel settore della posta indirizzata (corrispondenza e *direct mail*) in Italia.¹² Tuttavia, si può individuare un timido *trend* di crescita, indotto in particolare da servizi innovativi come la consegna a data e ora certa ("Formula Certa"), su cui l'azienda si è mossa con anticipo.¹³

Tra i rimanenti operatori merita una citazione Uniposta, corriere italiano orientato ai servizi a valore aggiunto per la clientela business; la rete di Uniposta copre attualmente il 40% del territorio nazionale.¹⁴

È evidente che sino ad oggi l'esistenza della riserva, non certo trascurabile per estensione, ha condizionato negativamente lo sviluppo della concorrenza nel settore, limitando l'appetibilità del mercato postale per i nuovi entranti e riducendo le possibilità di crescita degli operatori già attivi.

Tuttavia – è il caso di ribadirlo – la rimozione della riserva è misura necessaria ma non sufficiente alla liberalizzazione dei servizi di recapito, che non può prescindere dalla rimozione degli ostacoli residui.

L'aspetto soggettivo dell'incumbent

Il problema più significativo attiene alla proprietà pubblica dell'*incumbent*. Nel mercato postale lo stato è contemporaneamente l'arbitro, l'unico giocatore (o quasi) e il cliente più generoso, e da questo conflitto d'interessi discendono tutte le altre storture del settore. Il controllo governativo dell'azienda è stato, se possibile, rafforzato da ultimo dallo *swap* Eni-Enel messo a punto nel mese di giugno e perfezionato nei giorni scorsi, nel cui ambito il Ministero dell'Economia ha acquistato dalla Cassa Depositi e Prestiti il 35% di Poste da essa detenuto ed ha con ciò riottenuto la piena proprietà del pacchetto azionario.

È evidente che l'unica soluzione credibile vada cercata, nel medio termine, nella privatizzazione dell'azienda. Si tratta, però, di una strada assai tortuosa nell'immediato: come testimonia una pur superficiale ricognizione internazionale, il caso di un operatore postale pubblico effettivamente privatizzato è raro quanto l'ircocervo.

Le ragioni sono variegata. In primo luogo, rilevano considerazioni politiche: l'operatore postale è sovente tra le prime imprese di un paese per numero di dipendenti (Poste Italiane e Deutsche Post, tra le altre, guidano le rispettive classifiche; negli Stati Uniti USPS è seconda solo a Walmart) e svolge dunque un ruolo cruciale in termini di alimentazione del consenso; inoltre, per la natura stessa del servizio, le reti postali garanti-

report09/index.html.

12 *Ibid.* Altra fonte parla di una quota del 5,8%, a fronte di un totale del 10% attribuibile agli operatori privati (Alessandra Puato, "Poste. La liberalizzazione c'è. A mancare sono i concorrenti", *Corriere Economia*, 5 luglio 2010, p. 10, Alessandra Puato, "Poste. La liberalizzazione c'è. A mancare sono i concorrenti", *Corriere Economia*, 5 luglio 2010, p. 10, disponibile all'indirizzo: <http://www.webcitation.org/5uxvdbZpy>).

13 In materia, è attualmente pendente presso il Garante della Concorrenza il procedimento A413.

14 V. la presentazione dell'azienda all'indirizzo: <http://www.uniposta.eu/azienda.descrizione.htm>. La mappa della copertura su base regionale è disponibile qui: <http://www.uniposta.eu/rete.logistica.htm>.

scono una copertura del territorio spesso impareggiabile anche per le burocrazie più strutturate.

Vi sono poi ragioni finanziarie, connesse al fatto che nella maggioranza dei paesi gli operatori postali si sono accreditati – proprio in virtù della presenza capillare e della connotazione pubblicistica – come punti di riferimento per quelle attività di risparmio e amministrazione del denaro sufficientemente semplici da non richiedere l'intervento di una banca, finendo così per gestire quote assai significative della ricchezza nazionale: in proposito, si calcola che Japan Post sia il principale intermediario finanziario al mondo, con depositi per oltre 300 trilioni di Yen (circa 2700 miliardi di Euro) – un ammontare superiore al prodotto interno lordo della Francia.

Si possono, infine, citare questioni funzionali, relative alla contiguità delle attività svolte dai servizi postali e dagli organi amministrativi propriamente detti, che di quelli frequentemente si servono per alleggerire il proprio carico operativo.

Il caso italiano, come evidente, rileva sotto ciascuno di questi profili: una forza lavoro di 150.000 dipendenti, sindacalizzati e vocali; una raccolta complessiva di circa 300 miliardi di Euro che fanno di Poste Italiane – che banca non è – una delle principali banche del paese; l'attribuzione a Poste della funzione di avamposto *de facto* dei poteri pubblici, con il coinvolgimento nella vita amministrativa (l'azienda gestisce, ad esempio, le pratiche per l'emissione di passaporti e permessi di soggiorno) e persino nella politica economica (si pensi alla vicenda dell'acquisto di Mediocredito Centrale, da parte di Poste Italiane, con l'obiettivo di farne il nucleo della nascita Banca del Sud).

Lungi dall'avvicinare la meta della privatizzazione, questa sovrapposizione di competenze in un groviglio pressoché inestricabile spinge in una direzione opposta a quella del disimpegno dello stato, ponendo questioni scientifiche prima che politiche di non banale soluzione.

In tal senso, non pare condiscibile la stimolante opinione di Giuseppe Pennisi,¹⁵ che ha recentemente parlato di una «privatizzazione facile, anzi facilissima», da eseguirsi regalando a ciascun cittadino italiano un numero di azioni di Poste proporzionale all'età. Tale proposta sembra concentrarsi sul punto di vista interno, alla cui luce la privatizzazione non desta, in effetti, particolari problemi, trascurando il punto di vista esterno, quello del mercato nel suo complesso, che potrebbe ricevere un considerevole pregiudizio da una privatizzazione frettolosa e poco ragionata del tipo di quelle che tanto successo hanno avuto nel recente passato italiano. Si tratta, in verità, di una privatizzazione assai complessa.

Ancora: come accennato, nel caso in discorso non è neppure possibile il ricorso alle esperienze straniere. Nei 27 paesi dell'Unione Europea ben 21 operatori postali rimangono a totale partecipazione pubblica; in altri tre casi (Austria, Belgio, Danimarca) lo stato mantiene una partecipazione superiore al 50%. Possiamo parlare di privatizzazione compiuta solo in Olanda (TNT è una *public company* senza alcuna partecipazione pubblica), Germania (Deutsche Post è controllata al 30,5% da Berlino, risultando pertanto contendibile), e... Malta.¹⁶

Ben avviata appariva la procedura di privatizzazione di Japan Post, interrotta nel marzo

15 Giuseppe Pennisi, "Come e perché vendere Poste Italiane", 2+2, <http://www.ilfoglio.it/duepiudue/572>.

16 V. Ugo Arrigo, "Servizi postali", in Carlo Stagnaro (a cura di), *Indice delle Liberalizzazioni 2010*, Torino: Istituto Bruno Leoni, 2010, p. 209.

di quest'anno¹⁷ per la volontà del governo di non rinunciare ad un alleato prezioso nelle more della crisi finanziaria mondiale.

Rimangono, viceversa, estremamente attuali gli sviluppi nel Regno Unito, dopo che nel 2009 l'opposizione del sindacato aveva condotto all'abbandono di un progetto di cessione del 30% di Royal Mail. Il governo liberal-conservatore ha rilanciato nel mese di ottobre con un piano ancor più ambizioso,¹⁸ che dovrebbe portare all'alienazione del 90% dell'azienda – con una quota del 10% riservata ai dipendenti. Non è chiaro se la vendita possa prendere la forma di un'offerta pubblica o mirare alla cessione ad un operatore del settore. Il disegno di legge prevede anche la separazione del Post Office e la sua possibile trasformazione in cooperativa.

È possibile e, a ben guardare, auspicabile che dell'esperimento inaugurato a Londra facciano tesoro – se sarà completato in tempi brevi – anche altri governi, trovando risposte parziali alle numerose domande che circondano un'ipotesi di privatizzazione.

La prima, particolarmente in questa fase congiunturale, è certamente l'individuazione dei possibili introiti. Per Royal Mail, separata dal Post Office ma anche sgravata dai debiti del fondo pensione, che rimarrebbe in orbita pubblica, si parla di una quantificazione oscillante tra i 700 milioni e i 5,7 miliardi di Sterline (840 milioni-6,8 miliardi di Euro).¹⁹ La quota del 35% di Poste Italiane recentemente trasferita dalla Cassa Depositi e Prestiti al Ministero dell'Economia è stata valutata 3.288 milioni di Euro,²⁰ per una quotazione complessiva dell'azienda vicina ai 10 miliardi. Una valutazione credibile dell'azienda non può prescindere dal contesto normativo del mercato privatizzato.

A tal fine, ancor più importante appare una chiara visione del ruolo che il soggetto privatizzato potrebbe assumere nel mercato libero; e da essa dipendono direttamente le modalità di dismissione. Se è certo maggiore il valore di un'azienda che – nel processo di privatizzazione – non veda compromesse le proprie mire monopolistiche, la scelta dominante in un'ottica di benessere sociale è l'apertura del mercato, anche a prezzo di una riduzione degli introiti della vendita.

Limitarsi ad alienare Poste Italiane nella sua attuale configurazione avrebbe verosimilmente l'effetto di trasformare un monopolio pubblico in un monopolio privato. A ciò si aggiunga l'ovvia considerazione che – assumendo che esista la volontà politica – è assai meno problematico applicare le medesime misure regolamentari ad un'azienda pubblica che ad un operatore privato, specialmente se di recente privatizzazione.

È, insomma, opportuno ribadire che, sebbene la privatizzazione sia il destino raccomandabile (e forse ineludibile) di Poste Italiane, essa richiede tempo ed uno sforzo progettuale non di poco conto.

Nel dettaglio, alcuni dei nodi principali da dirimere sono: (1) l'opportunità di dismettere separatamente i diversi *business* afferenti al gruppo, onde evitare la perpetuazione di sussidi incrociati e simili distorsioni; (2) la scelta tra una strategia di graduale alienazione di quote societarie e la vendita diretta con asta; (3) la messa a punto dei diritti

17 Hideyuki Sano, "Japan scales back Japan Post privatization", *Reuters*, 24 marzo 2010, <http://www.webcitation.org/5uuuaOAsk>.

18 "Royal Mail privatisation bill unveiled by Vince Cable", *BBC*, 13 ottobre 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/business-11526179>. V. anche la documentazione disponibile all'indirizzo: <http://www.bis.gov.uk/policies/business-sectors/postal-services/postal-services-bill-2010>.

19 Tim Webb, "TNT Post fears Royal Mail privatisation will create monopoly", *The Guardian*, 7 dicembre 2010, <http://www.guardian.co.uk/uk/2010/dec/07/royal-mail-privatisation-tnt-ofcom>.

20 "Cdp, al via swap partecipazioni con Ministero Economia", *Reuters Italia*, 3 dicembre 2010, <http://www.webcitation.org/5uwFmpz86>.

d'uso della rete postale da parte dei terzi e, più in generale, del quadro regolamentare a cui sarà sottoposta l'azienda privatizzata; (4) la necessità di rivedere lo schema dei rapporti tra pubblici poteri e operatore postale, eliminando ogni forma di automatismo e di tutela indebita. Su tali temi la teoria economica può fornire alcune indicazioni, pur convivendo con un residuo di arbitrio politico.

Il caso Bancoposta

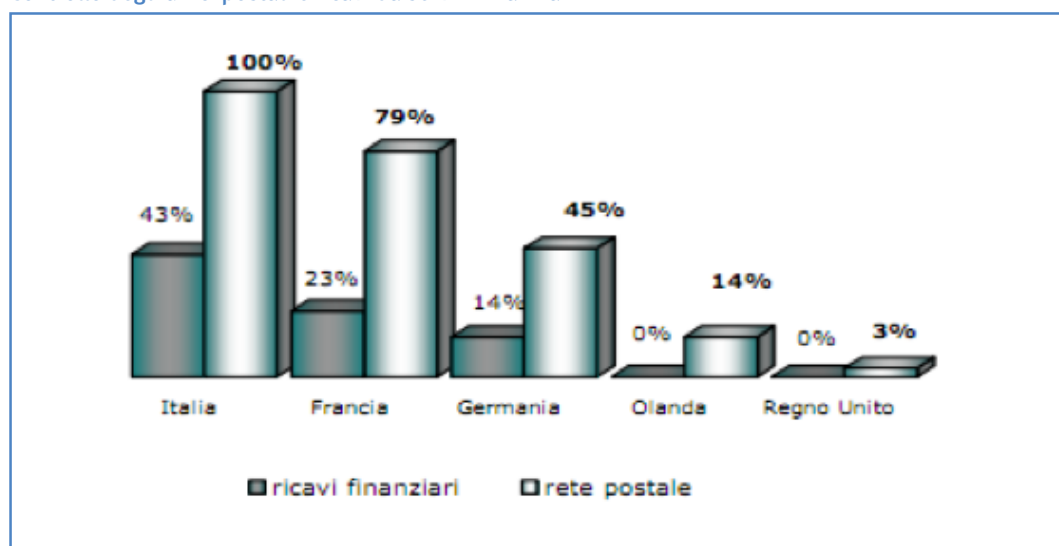
Nella prospettiva di una possibile privatizzazione, merita qualche considerazione specifica la posizione peculiare di Bancoposta. È appena il caso di ricordare la posizione di preminenza che i ricavi da servizi finanziari (e assicurativi²¹) hanno raggiunto da qualche anno nel conto economico di Poste Italiane.

Quel che caratterizza Bancoposta è la sua natura di mera divisione della capogruppo, priva di autonomia societaria e patrimoniale. Si tratta di un tema noto da tempo, e su cui sembra pacifico che spetti al legislatore intervenire.²² Oltre alle evidenti ragioni operative, la societizzazione del Bancoposta è raccomandabile nell'ottica di una sua privatizzazione. Essa avrebbe anche l'effetto di una sorta di regolamento dei confini, in particolare con riguardo allo sfruttamento della rete degli uffici postali.

Esiste una robusta correlazione tra il controllo degli uffici postali e l'incidenza dei ricavi finanziari, come evidenziato dalla figura che segue. Poste Italiane, che tra i principali operatori europei è il solo a controllare la totalità dei propri uffici postali, spicca per percentuale dei ricavi da servizi finanziari sul totale dei ricavi. All'altra estremità dello spettro, TNT e Royal Mail, che controllano una quota trascurabile degli uffici, non hanno attività finanziarie.

FIGURA 1

Controllo degli uffici postali e ricavi da servizi finanziari



Fonte: Corte dei Conti

²¹ Ma questi sono imputabili a società distinte, ancorché totalmente partecipate: Poste Assicura SpA e Poste Vita SpA.

²² V. Corte dei Conti, Delibera 28 dicembre 2009, n. 94, "Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Poste Italiane s.p.a., per l'esercizio 2008", http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_controllo_enti/2009/delibera_94_2009_relazione.pdf, pp. 52-53.

D'altra parte, come osserva ancora la Corte dei Conti, «BancoPosta, nella evoluzione determinatasi nel c.d. sistema postale, è divenuto il fruitore principale della rete commerciale».²³ La sua indipendenza societaria favorirebbe una maggior trasparenza nei rapporti interni e ridurrebbe il peso delle questioni da affrontare in sede di privatizzazione.

Naturalmente, esistono anche pregnanti ragioni sostanziali per ambire alla separazione del business finanziario da quello postale. In particolare, Bancoposta sussidia il servizio di recapito bilanciandone le perdite (57 milioni nel 2008, 208 milioni nel 2009) e così altera pesantemente il contesto di mercato. Come noto, tali sussidi incrociati sono stati visti di buon occhio nel regime di monopolio, e financo considerati necessari per la sopravvivenza del servizio postale.

Tuttavia, è palese la loro incompatibilità con un l'avvio di un mercato concorrenziale – sebbene, naturalmente, non sia in linea di principio vietato all'operatore privatizzato di investire come meglio crede. In altre parole, non si può escludere che nel nuovo regime l'*incumbent* finisca comunque per fornire servizi che esulano da quelli postali strettamente intesi, ma questa non appare una ragione sufficiente per sottovalutare il problema in sede di privatizzazione, costringendo la concorrenza ad una falsa partenza.

È, dunque, raccomandabile che – così come al Bancoposta – vengano garantiti destini indipendenti a tutte quelle attività di cui Poste Italiane si occupa oggi in virtù di una strategia di diversificazione aggressiva,²⁴ ma che con il *core business* hanno davvero poco a che fare. Per inciso, vista la varietà dei settori industriali e la limitata integrazione tra le diverse operazioni, uno schema di vendita separata non sembra penalizzante sul piano dei ricavi, ed anzi potrebbe favorire l'appetibilità dei vari lotti.

La regolamentazione del settore

Come già osservato, il mercato postale si caratterizza per un ruolo assai invasivo dello stato, che vende, compra, e dirige gli scambi. Il conflitto d'interessi è ancor più evidente ove si pensi che la regolamentazione del settore postale non è affidata ad alcuna autorità indipendente e che anzi tale competenza è esplicitamente assegnata ad un organo dell'esecutivo, cioè a quello stesso Ministero dello Sviluppo Economico attraverso il quale il Ministero dell'Economia esercita le proprie prerogative di azionista.

Secondo indiscrezioni di stampa²⁵ sulle misure predisposte dal Ministero dello Sviluppo Economico, questa stortura non sarebbe sul punto di essere emendata, come da più parti richiesto, e per tutti dal Garante della Concorrenza.²⁶

Sarebbe intenzione governativa individuare all'interno del ministero di un'agenzia per la regolamentazione del settore: non solo tale soluzione non pare presentare le dovute garanzie di terzietà ed indipendenza, ma essa profuma anzi di beffa, a fronte degli evidenti conflitti d'interesse e del confronto con le consuetudini internazionali.

²³ *Ibid.*

²⁴ Anche su questo tema mi permetto di rinviare ad un mio precedente lavoro: "Poste Italiane: la nuova IRI", IBL Briefing Paper n. 71, 31 marzo 2009, http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_71_Poste.pdf.

²⁵ Massimo Sideri, "Monopolio al tramonto, più mercato nelle Poste", *Corriere della Sera*, 5 dicembre 2010, p. 27.

²⁶ V., ad esempio, nello scorso febbraio, le "Segnalazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge n. 287/90 trasmesse ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza" (AS659).

Sebbene la creazione di un'Autorità *ad hoc* possa rappresentare certamente un significativo miglioramento rispetto allo *status quo* ed alle ipotesi ministeriali, la soluzione preferibile e più naturale sembra essere l'investitura dell'Agcom, secondo l'uso pressoché unanime in Europa. In virtù del già citato *Postal Service Bill*, anche il Regno Unito dovrebbe presto trasferire le competenze da un'autorità specifica (Postcomm) al regolatore delle comunicazioni (Ofcom).

Il Garante delle Comunicazioni dispone senz'altro del *know-how* necessario per affrontare la regolamentazione del mercato postale e di dimensioni e struttura utili ad evitare scenari di cattura. Inoltre, l'Agcom ha già manifestato la sua disponibilità ad assumere l'incarico.²⁷ Combinata alla tutela concorrenziale *ex post*, l'azione *ex ante* di un regolatore competente e disinteressato potrebbe porre le fondamenta per un mercato effettivamente contendibile.

Sul tema, è giunto da tempo il sollecito di Bruxelles, nella forma di una procedura d'infrazione (la n. 2149 del 2009) che analizza proprio la mancata istituzione da parte dell'Italia e di alcuni altri paesi di un'autorità nazionale indipendente di regolamentazione del settore dei servizi postali, così come previsto sin dalla direttiva 97/67.

L'ambito che può forse beneficiare maggiormente dall'introduzione di una regolamentazione equilibrata è quello dell'accesso alla rete postale, elemento cruciale per consentire anche ai nuovi entranti di competere con l'*incumbent*.

Quando parliamo di rete postale ci riferiamo in realtà a diverse fattispecie: la rete commerciale degli uffici postali e la rete di distribuzione della corrispondenza, divisibile in diversi segmenti, similmente al caso delle telecomunicazioni: la rete di distribuzione e la rete d'accesso,²⁸ a propria volta configurabile in rete di raccolta (le cassette postali pubbliche, oltre agli uffici) e rete di consegna (le tratte dei postini).

L'industria postale è caratterizzata da un'alta intensità di lavoro ed una relativamente bassa intensità di capitale: pertanto, diversamente da quanto avviene nelle telecomunicazioni, la rete postale (eccezion fatta, per la rete di distribuzione strettamente intesa) non garantisce significative economie di scala. Quel che ne consegue è che il tema della replicabilità della rete, nel particolare contesto di cui trattiamo, attiene a considerazioni più finanziarie che economiche. Ciò non deve però oscurare l'enorme squilibrio competitivo, che rende senz'altro necessaria, almeno in via transitoria, qualche forma di accesso dei nuovi entranti alla rete dell'*incumbent*.

È necessario e utile che le modalità e i limiti dell'accesso vengano messi a punto da un organo terzo per evitare comportamenti opportunistici dell'operatore dominante, che ha certamente ogni interesse a restringere la possibilità per i concorrenti di integrare i processi di distribuzione utilizzando la rete pubblica esistente – ad esempio imponendo per la lavorazione delle spedizioni requisiti troppo restrittivi o criteri quantitativi penalizzanti.

27 V. la “Segnalazione al Governo e al Parlamento sulle competenze regolamentari in materia di servizi postali” del 19 febbraio 2010, <http://www.agcom.it/default.aspx?message=viewdocument&DocID=3811>. Alle stesse conclusioni perveniva il ddl d'iniziativa governativa sul riordino delle autorità amministrative indipendenti presentato nella scorsa legislatura (A.S. 1366). Sugli stessi temi è attualmente in corso un'indagine conoscitiva presso la I Commissione della Camera dei Deputati: <http://www.camera.it/459?eleindag=/dati/leg16/lavori/stencomm/01/indag/indipendenti>.

28 Anche l'espressione “ultimo miglio” comincia a diffondersi nella letteratura postale.

Altri ostacoli alla concorrenza

Esistono altri impedimenti allo sviluppo di un mercato competitivo che attengono in misura minore alla natura dei soggetti in campo ed al quadro complessivo del settore, mentre sono più da vicino correlati alle effettive interazioni di mercato. Li possiamo ordinare in due categorie.

Benefici diretti

Ci riferiamo ai trasferimenti monetari connessi a servizi previsti dalla legge o in cui la natura pubblica di Poste Italiane garantisce una corsia preferenziale nell'affidamento da parte delle amministrazioni. Ancora Ugo Arrigo²⁹ ha illustrato la rilevanza determinante dei ricavi da settore pubblico rispetto ai ricavi totali di Poste Italiane. L'effetto è doppiamente negativo: da un lato rappresenta un utilizzo inefficiente di risorse pubbliche;³⁰ dall'altro, nuovamente, danneggia la concorrenza sovvenzionando le inefficienze di Poste Italiane e sottraendo al gioco competitivo quote di mercato che potrebbero ben essere presidiate da altri operatori.

La tabella seguente riepiloga i principali benefici di cui l'*incumbent* gode ancor oggi, per un totale di quasi 3 miliardi di Euro.

TABELLA 1

Ricavi da p.a. – Servizi postali e Bancoposta

Servizi postali	2008	2009
OSU	364	372
Integrazioni tariffarie	342	310
Totale	706	682
Bancoposta	2008	2009
Impieghi MEF	356	214
Remunerazioni CDP	1365	1600
Servizi delegati	190	202
Totale	1911	2016

Fonte: Poste Italiane

Si tratta di pratiche la cui legittimità è già stata discussa dalla Commissione Europea in tre diverse decisioni, con esiti altalenanti. Nel primo caso,³¹ la compensazione per l'onere del servizio universale è stata considerata un aiuto di stato compatibile con la normativa comunitaria. La connotazione di aiuto di stato è stata poi esclusa con riferimento alla remunerazione corrisposta dalla Cassa Depositi e Prestiti per il collocamento di Buoni Fruttiferi Postali tra il 2000 ed il 2006.³² L'Italia è stata, invece, sanzionata per il riconoscimento di interessi tra il 3,90% ed il 4,70% sulla raccolta di Poste Italiane impiegata presso il Ministero dell'Economia nel triennio 2005-2007;³³ con tale decisio-

29 Ugo Arrigo, "Come è stato risanato il bilancio di Poste Italiane", IBL Focus n. 68, 31 agosto 2007, http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/Focus/IBL_Focus_68_Arrigo.

30 L'argomento secondo il quale si tratta di una partita di giro ha una sua coerenza solo laddove parliamo di risorse statali.

31 Decisione della Commissione del 10 aprile 2008, relativa all'aiuto di Stato NN 24/08, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 145 del 16 giugno 2008.

32 Decisione della Commissione 2009/554/CE, del 21 ottobre 2008, relativa all'aiuto di Stato C 49/06, in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 189 del 21 luglio 2009, p. 3-37.

33 Decisione della Commissione 2009/178/CE, del 16 luglio 2008, relativa all'aiuto di Stato C 42/06,

ne, l'azienda è stata condannata alla restituzione delle somme indebitamente percepite. È lecito ipotizzare che il completamento della liberalizzazione sposti il confine della legittimità anche in relazione alle fattispecie non cassate dalla Commissione.

Rientrano nella categoria anche le integrazioni tariffarie per spedizioni editoriali – di cui discutiamo *sub 2*) –, elettorali e *no profit*; e i trasferimenti relativi ai servizi delegati dalle pubbliche amministrazioni (ad esempio, il pagamento di pensioni per conto di INPS e INPDAP).

Rimangono invece esclusi dal computo i compensi riconosciuti a Poste dalle amministrazioni *in quanto utenti*, che pure rappresentano una quota ragguardevole dei ricavi e presentano questioni concorrenziali autonome: è cruciale che, nel nuovo regime liberalizzato, vengano meno gli automatismi tradizionali e si accrediti il principio dell'assegnazione con gara di tutti i servizi per cui sia possibile o quanto meno la possibilità di rivolgersi a fornitori diversi da Poste.³⁴

Vantaggi competitivi

C'è poi una seconda categoria di ostacoli alla concorrenza: quelle previsioni che a vario titolo differenziano i servizi forniti dall'operatore pubblico e quelli delle controparti private, garantendo al primo una condizione indebita di primazia rispetto alla concorrenza.

Alcuni di questi sbilanciamenti sono stati rettificati negli anni per via normativa (ad esempio, il valore legale della raccomandata) o regolamentare (nel caso del bollettino postale).

Tra quelli che sopravvivono, due hanno particolare importanza.

Il primo è l'esenzione IVA riservata ai servizi di Poste Italiane. Questo retaggio del monopolio, oggi assolutamente ingiustificabile è stato solo parzialmente scalfito, nei mesi scorsi, dal cosiddetto "decreto incentivi",³⁵ che ne ha ridotto l'ambito di applicazione alle sole "le prestazioni del servizio postale universale, nonché le cessioni di beni e le prestazioni di servizi a queste accessorie, effettuate dai soggetti obbligati ad assicurarne l'esecuzione".³⁶

L'esenzione altera il livello dei prezzi nel mercato postale a beneficio dell'*incumbent*, che – a parità di ricavo – può praticare tariffe migliori rispetto a quelle dei concorrenti. L'armonizzazione del tributo, eventualmente con aliquota agevolata, è indispensabile e non può attendere.

Altro caso paradigmatico è quello dei contributi all'editoria, e più precisamente delle tariffe agevolate per la spedizione di prodotti editoriali.³⁷ Sorti al fine d'incrementare la diffusione dei giornali, questi strumenti discutibili non assegnano un diritto di rimborso (anche parziale) proporzionale al numero delle copie spedite, come sarebbe più ragionevole, bensì garantiscono tariffe artificialmente basse agli speditori editoriali

in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 64 del 10 marzo 2009, p. 4-47.

34 Il decreto in preparazione dovrebbe confermare la liberalizzazione delle raccomandate della pubblica amministrazione (v. ancora Massimo Sideri, "Monopolio", *cit.*).

35 Decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito con legge 22 maggio 2010, n. 73.

36 Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, art. 10, n. 16, nella nuova formulazione.

37 Decreto legge 24 dicembre 2003, n. 353, "Disposizioni urgenti in materia di tariffe postali agevolate per i prodotti editoriali", convertito con legge 27 febbraio 2004, n. 46.

che utilizzino i servizi di Poste Italiane, anche in questo caso erodendo *de facto* un'area di mercato che sarebbe già legalmente libera.

Proprio quest'anno il regime delle tariffe agevolate ha attraversato una profonda revisione. Nel mese di marzo, un decreto ministeriale ne ha sospeso l'applicazione. In seguito alle proteste del settore, si è giunti ad un accordo tra Poste Italiane e gli editori con la rinuncia dell'azienda al rimborso da parte dello stato, ma la Ragioneria generale dello Stato ha rilevato la necessità di un provvedimento con forza di legge per autorizzare la rinuncia. L'obiettivo è stato raggiunto con un emendamento al decreto legge sul trasporto marittimo,³⁸ che – nel disapplicare il diritto al rimborso fino al 31 dicembre 2012 – demanda a un decreto adottato dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con quello dell'Economia, la determinazione delle nuove tariffe massime applicabili, “senza oneri per il bilancio dello Stato”.

Paolo Romani e Giulio Tremonti hanno, infine, firmato il decreto il 21 ottobre 2010, ma l'impressione è che siamo solo all'inizio della discussione e che nel 2011 il dossier sulle tariffe agevolate sarà riaperto, auspicabilmente per raggiungere una soluzione duratura ed equilibrata.

Come ha osservato Vincenzo Visco Comandini, peraltro, «non è vero che l'operazione riduca la spesa pubblica, perché l'attuale regolamentazione che mette a carico del bilancio il costo del servizio postale universale consente a Poste di includere nell'onere da farsi rimborsare qualsiasi ragione di sbilancio dei prodotti universali (in cui sono inclusi i prodotti editoriali). Ovvero il maggiore deficit dovuto a tariffe editoriali più basse si ribalta inevitabilmente in un aumento del costo dell'universalità, che verrà pagato interamente dallo stato, in parte come aumento di spesa, in parte come minori profitti di Poste (che fa utili col Bancoposta e Poste Vita) di cui è proprietario».³⁹

Insomma, la distorsione anticompetitiva rimane e continua a costare cara.

Il servizio universale

L'ultimo nodo cruciale è quello del servizio universale – architrave del progetto europeo di liberalizzazione – che mira a garantire un servizio affidabile ed economico a tutti i cittadini, con garanzia di ritiro e consegna della posta almeno cinque giorni alla settimana.

È necessario premettere che, sebbene si tratti di una soluzione minoritaria, l'esclusione di una garanzia esplicita del servizio universale, con la responsabilizzazione delle forze del mercato, è praticata e pienamente compatibile con il diritto comunitario. Il principale esempio in tal senso è quello della Germania, la cui normativa predispone gli strumenti per l'intervento pubblico in materia di obbligo di servizio universale e fondo di compensazione dell'onere, ma ne condiziona l'utilizzo al mancato raggiungimento autonomo dell'obiettivo. Ciò detto – e non si tratta di una precisazione trascurabile – rimangono rilevanti due ordini di considerazioni sull'utilizzo effettivo degli strumenti.

In primo luogo, si tratta di assicurare che il servizio universale tuteli gli utenti e non l'*incumbent*. Si tratta, cioè, di evitare una sopravvalutazione degli oneri del servizio universale che garantisca all'operatore un profitto indebito – ad esempio per l'inclusione di prestazioni che non hanno titolo per rientrarvi (si pensi all'invio dei rendiconti della

³⁸ Art. 2, decreto legge 5 agosto 2010, n. 125, convertito con legge 1 ottobre 2010, n. 163.

³⁹ Vincenzo Visco Comandini, “Nuove regole ma, come al solito, la concorrenza langue”, *Crusoe*, 5 novembre 2010, <http://www.crusoe.it/mercato-regole/nuove-regole-ma-come-al-solito-la-concorrenza-langue/596/>.

divisione Bancoposta) o, più semplicemente, per la computazione delle inefficienze dell'operatore, nel caso di servizi che potrebbero essere eseguiti dai concorrenti con minor dispendio di risorse.

In questo senso, il metodo di conteggio attualmente utilizzato desta più di una perplessità, delegando all'operatore stesso – pur con la mediazione di un revisore indipendente – la quantificazione del maggior costo sostenuto.

In secondo luogo, è necessario intervenire sul versante del finanziamento, verificando che il processo non deprima la concorrenza. Particolare cautela richiede lo strumento del fondo di compensazione, posto a carico degli operatori non incaricati del servizio universale e previsto dalla normativa comunitaria come eventuale fonte per il rimborso dell'OSU. Oggi, il contributo si attesta in Italia al 3% dei ricavi, un livello che non pare presentare gravi rischi per la concorrenza in astratto, ma che non va sottovalutato nel peculiare mercato italiano.

Evidentemente la soluzione di medio termine che fornisce maggiori garanzie, sotto entrambi i profili, è l'assegnazione del servizio universale con gara al ribasso – senza dimenticare che nulla vieta già ora l'attribuzione degli obblighi relativi a due o più operatori, anche in aree geografiche limitate. In mancanza di una concorrenza robusta e sostenibile si rende *a fortiori* necessario un controllo accurato sulla quantificazione dell'OSU.

Come dare significato alla liberalizzazione?

Quali sono, dunque, le prospettive per il nostro mercato postale? Sarà in grado l'Italia di cogliere le opportunità offerte dalla liberalizzazione? Pare lecito dubitarne.

Come già accennato in precedenza, il decreto di recepimento appare – in mancanza dell'articolato e a giudicare dalle indiscrezioni della stampa – carente sotto diversi punti. La liberalizzazione del *direct mailing* e delle raccomandate della pubblica amministrazione è apprezzabile, ma non rappresenta che una ligia applicazione dei principi della normativa comunitaria. La domanda di un'autorità di regolamentazione indipendente rimane inevasa, a dispetto della procedura d'infrazione incombente. Sul fronte della privatizzazione e dell'autonomia di Poste Italiane rispetto ai pubblici poteri non si registra alcuna novità; né fa capolino alcuna previsione pro-competitiva in grado di dare un senso compiuto all'apertura formale del mercato.

È indispensabile pensare a provvedimenti più incisivi se non vogliamo accontentarci di una liberalizzazione monca. Il contenuto minimo di una seria proposta di riforma del settore del recapito non può prescindere da dieci punti fondamentali:

- 1) l'attribuzione delle competenze di regolamentazione *ex ante* del mercato postale ad un'autorità indipendente, esistente – e l'Agcom sembra perfettamente attrezzata allo scopo – o di nuova creazione;
- 2) l'armonizzazione del regime tributario del settore attraverso l'applicazione uniforme della medesima aliquota Iva, indipendentemente dall'identità dell'operatore;
- 3) la revisione del sistema delle tariffe agevolate in modo da tenere in considerazione gli effetti sull'assetto del mercato;
- 4) la drastica riduzione dei trasferimenti monetari dello stato a Poste Italiane e dei ricavi da settore pubblico, a qualsiasi titolo siano ottenuti;
- 5) l'eliminazione di tutti gli automatismi nell'assegnamento di servizi da parte

delle amministrazioni a Poste Italiane, possibilmente con l'introduzione della gara in tutte le situazioni rilevanti;

- 6) la revisione della normativa in tema di servizio universale secondo tre direttrici:
 - l'effettiva verifica della necessità di un intervento pubblico a garanzia;
 - l'assegnazione con gara, anche su base locale, laddove lo stato della concorrenza renda l'opzione perseguibile; in alternativa, una più attenta valutazione degli oneri connessi, a cura del regolatore, nell'ambito di un processo trasparente e con metodologia condivisa;
 - modalità di finanziamento non discriminatorie e rispettose della dinamica competitiva e dell'esigenza di non penalizzare i nuovi entranti;
- 7) l'individuazione – in sede legislativa e regolamentare – di principi chiari per l'accesso dei nuovi operatori alla rete di Poste Italiane, con riferimento alle modalità, ai limiti, alle tariffe applicabili;
- 8) la separazione tra Bancoposta e le altre divisioni di Poste Italiane, con la limitazione rigorosa dei conflitti d'interesse e dei sussidi incrociati tra servizi finanziari e recapito;
- 9) la predisposizione di un percorso credibile per l'alienazione progressiva di quote dell'azienda – con l'obiettivo di una sua completa privatizzazione – attraverso il collocamento di azioni; o, in alternativa, la vendita diretta della società con il meccanismo dell'asta pubblica;
- 10) l'analoga ma distinta cessione delle altre operazioni del gruppo, in un'ottica di valutazione dei legami funzionali e dei rischi per la concorrenza.

La mancanza di ciascuno di questi elementi limiterebbe, di per sé, la portata e il successo del progetto di riforma. La mancanza di tutti questi elementi, se confermata, segnerebbe con chiarezza la distinzione tra una vera liberalizzazione e una falsa liberalizzazione.

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.