

Il futuro della regolazione postale

di Diego Piacentino*



Diego Piacentino

Da una parte, la concorrenza potrà operare adeguatamente (e così esprimere la spinta efficientatrice che è nelle sue possibilità e che la rende desiderabile) solo a condizione che ad essa venga assicurato un terreno di gioco regolare; dall'altra, il SU potrà essere mantenuto durevolmente solo a condizione che ad esso venga assicurata la sostenibilità finanziaria.

La terza Direttiva Postale europea (Direttiva 2008/6/CE), nel dar luogo alla completa apertura del mercato alla concorrenza e nello stabilire, allo stesso tempo, il mantenimento di un Servizio Universale (SU), richiede dalla regolazione lo svolgimento di funzioni importanti e impegnative.

Da una parte, la concorrenza potrà operare adeguatamente (e così esprimere la spinta efficientatrice che è nelle sue possibilità e che la rende desiderabile) solo a condizione che ad essa venga assicurato un terreno di gioco regolare; dall'altra, il SU potrà essere mantenuto durevolmente solo a condizione che ad esso venga assicurata la sostenibilità finanziaria. Ma queste due condizioni non sono tali da potersi stabilire spontaneamente; anzi, in assenza di interventi regolatori *ex ante*, di organizzazione del mercato, la concorrenza potrebbe rivelarsi distruttiva del SU, tramite la progressiva erosione della struttura dei sussidi incrociati sui quali questo servizio si regge.

Queste funzioni, d'altronde, dovranno essere svolte dalla regolazione in uno scenario evolutivo che vede, internazionalmente, a seguito della concorrenza proveniente dalla posta elettronica, i servizi postali restringersi progressivamente nel loro segmento più tradizionale, e basiliare all'interno del SU, della corrispondenza. Da questo punto di vista, la regolazione si troverà a dover valutare i mutamenti nell'utilità sociale e sostenibilità finanziaria del SU a questo conseguenti, e – può darsi – a riesaminare e rivedere le modalità di fornitura di questo servizio.

La situazione italiana e la rimozione degli ostacoli alla concorrenza

In concreto, e guardando specificamente alla situazione italiana, lo svolgimento di queste funzioni della regolazione richiederà, come condizione preliminare, interventi correttivi relativamente agli ostacoli alla concorrenza che



derivano da disposizioni previste dalla normativa in vigore.

Sono gli ostacoli ai quali si sono indirizzate le critiche espresse, con l'esercizio dei loro poteri di segnalazione al governo e al Parlamento, dall'Agcom (Segnalazioni AS786 del 15 gennaio 2011 e AS901 del 5 gennaio 2012) e dall'Agcom (Segnalazione del 22 febbraio 2011): la definizione estensiva del SU; l'affidamento diretto a Poste Italiane spa (PI), per un periodo di quindici anni, della titolarità della fornitura del SU medesimo; l'assegnazione alla stessa PI di una riserva per il recapito delle notificazioni inerenti ai procedimenti giudiziari e alle infrazioni al Codice della strada (derivanti dal D.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, art. 3 comma 2, art. 23, comma 2, art. 4); l'esenzione dall'IVA delle prestazioni del SU e delle cessioni di beni e prestazioni di servizi ad esse accessorie (come prevista dal DL 25 marzo 2010, n. 40, convertito nella L. 22 maggio 2010, n. 73, art. 2, comma 16).

La definizione del SU presenta due profili critici, l'inclusione dei pacchi postali nazionali di peso fino a 20 kg e la mancata esclusione della posta massiva. Le norme italiane danno luogo, nel primo profilo, a un obbligo compatibile con la normativa europea, che chiede

l'inclusione nel SU dei pacchi postali di peso almeno fino a 10 kg (per effetto della prima direttiva postale – Direttiva 97/67/CE, art. 3, comma 4); nel secondo, danno luogo a un obbligo che dalla stessa normativa non è esplicitamente escluso; tuttavia, né i pacchi di peso compreso tra i 10 e i 20 kg, né la posta massiva, sembrano poter contare su ragioni sostanziali per dover rientrare in quell' "insieme minimo di servizi" da garantirsi "ad un prezzo accessibile a tutti gli utenti", che nell'intenzione europea (come espressa nell'undicesimo considerando della citata Prima Direttiva Postale) costituisce l'oggetto e la ragion d'essere del SU; inoltre, ancora, sul piano internazionale, almeno per la posta massiva, vi sono esempi di rimozione dal SU (così nel

Regno Unito, ad opera del regolatore nazionale Postcomm, prima parzialmente, a partire dal 2006, e poi completamente, dall'anno scorso). Ma se, dunque, i pacchi di peso da 10 a 20 kg e la posta massiva non sembrano rientrare necessariamente nel SU, è anche individuabile una convenienza alla loro rimozione: da una parte, verrebbe evitato il rischio di un aggravio del costo di fornitura del SU; dall'altra, verrebbe tolta in parte occasione all'effetto distorsivo dovuto all'esenzione dall'IVA delle prestazioni del SU (un punto sul quale si darà qualche ulteriore elemento *infra*).

L'affidamento diretto a PI, per quindici anni, del SU, si caratterizza per una durata molto lunga (plausibilmente, più lunga di quella "sufficiente ad assicurare la redditività degli investimenti" –

Direttiva 2008/6/CE, art. 4, comma 2); anche in relazione a questa durata, l'affidamento diretto sembra compiere una scelta rischiosa. Nel breve termine, l'affidamento a PI non presenta probabilmente alternative; ma nel medio-lungo periodo la situazione potrebbe cambiare, e potrebbe aprirsi la possibilità di dar luogo a soluzioni diverse (basate, potrà darsi, sul ricorso a procedure competitive e designazioni multiple); dunque sarebbe preferibile che (come del resto si è fatto nel Regno Unito per *Royal Mail*) si desse luogo a un affidamento temporaneo, lasciando al regolatore di decidere, con il conforto all'osservazione degli sviluppi, se, quando e come cominciare a sperimentare soluzioni alternative.

L'affidamento diretto a PI, per quindici anni, del SU, si caratterizza per una durata molto lunga (plausibilmente, più lunga di quella "sufficiente ad assicurare la redditività degli investimenti" - Direttiva 2008/6/CE, art. 4, comma 2); anche in relazione a questa durata, l'affidamento diretto sembra compiere una scelta rischiosa.





La riserva in favore di PI relativa alle notificazioni inerenti ai procedimenti giudiziari e alle infrazioni al Codice della strada sembra poter urtare con il divieto fatto agli Stati membri di “conced[ere] o [...] manten[ere] in vigore diritti esclusivi o speciali per l’instaurazione e la fornitura di servizi postali”.

La riserva in favore di PI relativa alle notificazioni inerenti ai procedimenti giudiziari e alle infrazioni al Codice della strada sembra poter urtare con il divieto fatto agli Stati membri di “conced[ere] o [...] manten[ere] in vigore diritti esclusivi o speciali per l’instaurazione e la fornitura di servizi postali” (Direttiva 2008/6/CE, art. 7, comma 1), e si appoggia su una giustificazione che, nel far riferimento a “esigenze di ordine pubblico” (D.lgs 31 marzo 2011, n. 58, art. 4, comma 1), sembra essere di esigua sostanza. L’abolizione di questa riserva presenterebbe, d’altra parte, un considerevole vantaggio concorrenziale: renderebbe accessibile alla concorrenza un segmento di mercato che era, nel 2009, di 254 mln di euro, ossia il 6,7% del valore del mercato del SU (circa 3.774 miliardi nello stesso anno – dati e stime su dati in Corte dei Conti, “Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di

poste italiane spa per l’esercizio 2011”, Roma, 2011 e in Relazione tecnica allo Schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2008/6/CE, approvato dal CdM il 22 dic. 2010).

Infine, relativamente all’esenzione dall’IVA delle prestazioni incluse nel SU, si pongono problemi di due ordini. Il primo, e maggiore, sta nel fatto che l’esenzione favorisce le prestazioni del SU rispetto ad altre che di esse sono in tutto in parte sostituiti; è però un problema che consegue alla normativa europea (Direttiva del Consiglio 2006/112/CE) e che pertanto è risolvibile soltanto con interventi su quella. Il secondo sta nel fatto che, in ragione della normativa nazionale, l’esenzione risulta ingiustificatamente ampia, non solo per la definizione estensiva del SU, alla quale si è già fatto cenno, ma anche per le modalità di applicazione dell’esenzione, dato che non si è provveduto a dare se-

guito a una recente sentenza della Corte di Giustizia europea che ha escluso l’applicabilità dell’esenzione alle prestazioni le cui condizioni siano negoziate individualmente (sentenza del 23 apr. 2009 relativa al procedimento C-357/07).

Condizioni di sostenibilità concorrenziale del servizio universale

La vera sfida, per la regolazione, in Italia, sarà però quella di cercare una soluzione al problema di compatibilità tra la concorrenza e il SU.

Nei Paesi europei dove i sistemi postali sono più robusti ed efficienti (e gli operatori pubblici storici, incaricati del SU, profittevoli – ossia, nelle valutazioni correnti, in Paesi come Belgio, Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Svezia), il SU potrà probabilmente essere mantenuto anche in presenza della completa apertura del mercato. Gli studi condotti su questa materia (tra i quali alcuni voluti dalla Commissione europea nella fase di preparazione della Terza Direttiva) tendono a concludere che, in siffatti Paesi, per gli operatori storici, l’affidamento del SU non comporta un onere ingiusto, ma un vantaggio concorrenziale: la capacità di servire tutti gli indirizzi, tutti i giorni lavorativi, a prezzi contenuti,

che lo svolgimento del SU richiede, è, per tali operatori, fattore decisivo di attrazione e fidelizzazione della clientela; la fornitura del SU costituisce condizione basilare per la profittabilità, e allo stesso tempo per la difesa dalla concorrenza; gli operatori non rinuncerebbero a fornire il SU neppure se sollevati dall'obbligo di farlo.

Ma nella situazione italiana? Come si può vedere dalla tabella 1, dove è illustrata l'evoluzione delle modalità di

copertura dei costi del SU, quale risultante dalla contabilità separata di PI, a partire dal 2003 (anno di adozione del modello regolatorio tuttora in vigore), i ricavi sono sempre rimasti al di sotto dei costi, risultando in una perdita. Questa perdita, interpretata dalla contabilità regolatoria come l'onere derivante dalla fornitura del SU, è stata posta in parte a carico del bilancio dello Stato e in parte lasciata a carico di PI, ossia di un sussidio finanziato dai profitti ottenuti dalla so-

cietà nei suoi due altri rami di attività: finanziario e assicurativo. Inoltre, nello stesso periodo, i ricavi hanno sempre beneficiato di integrazioni a carico dello Stato a fronte di agevolazioni tariffarie (agli invii elettorali, all'editoria e al *nonprofit*); il flusso combinato delle risorse provenienti dal finanziamento del SU e dalle integrazioni ha sempre contribuito in misura sostanziale al finanziamento del costo del SU.

Nella situazione italiana come si può vedere dalla tabella 1 dove è illustrata l'evoluzione delle modalità di copertura dei costi del SU, quale risultante dalla contabilità separata di PI, a partire dal 2003 (anno di adozione del modello regolatorio tuttora in vigore), i ricavi sono sempre rimasti al di sotto dei costi, risultando in una perdita.

Tabella 1 – Copertura dei costi del servizio universale, anni 2003-2009. Valori percentuali.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ricavi	80,4	84,2	86,3	87,2	89,1	86,5	84,5
- da mercato	74,1	78,6	79,9	81,6	83,1	80,9	79,3
- da integrazioni tariffarie (1)	6,3	5,6	6,4	5,6	6,0	5,6	5,2
Onere del SU	19,6	15,8	13,7	12,8	10,9	13,5	15,5
- coperto da trasferimento statale	9,4	7,1	7,6	7,8	7,6	7,3	7,8
- residuo a carico di Poste Italiane	10,2	8,7	6,1	5,0	3,3	6,2	7,7

(1) Integrazioni tariffarie relative agli invii elettorali, all'editoria e al *nonprofit*.

Fonte: Poste Italiane spa, Documento di separazione contabile, come da Corte dei conti, Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Poste Italiane spa, vari anni.

Difetto di profittabilità, e copertura dei costi soltanto in virtù di consistenti flussi di trasferimenti statali e sussidiazione incrociata, rappresentano naturalmente condizioni di debolezza, e tanto più in quanto, dal

2007, e poi più pronunciata-mente dal 2008, l'andamento dei volumi postali ha imboccato una traiettoria discendente. Come si può vedere dalla Tabella 2, la posta raccomandata è il solo prodotto il cui volume si è man-

tenuto sostanzialmente stabile (nonostante un consistente aumento tariffario deciso nel 2010, in ragione di una domanda rigida perché sostanzialmente *captive*).

*La posta raccomandata è il solo prodotto il cui volume si è mantenuto sostanzialmente stabile (nonostante un consistente aumento tariffario deciso nel 2010, in ragione di una domanda rigida perché sostanzialmente *captive*).*



Tabella 2 – Copertura dei costi del servizio universale, anni 2003-2009. Valori percentuali.

	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
Corrispondenza	+2,9	-2,9	-1,3	-0,1	-1,5	-11,3	-6,1
- Posta ordinaria (1)	+1,8	-2,7	-31,1	-100,0	n.a	n.a.	n.a.
- Posta prioritaria	+13,0	-11,5	+116,1	+81,0	-2,1	-16,7	-8,7
- Posta massiva (2)	n.a	n.a.	n.a.	+302,1	-1,2	-8,5	-4,6
- Raccomandate	+0,8	+10,5	-8,8	-	+0,4	+1,2	-3,5
- Assicurate e atti giudiziari	-4,4	-2,3	-11,9	-8,1	-7,5	-8,1	-2,9
Pacchi postali SU	-4,2	-13,0	-20,0	-31,2	18,2	-0,11	-50,0

(1) - Servizio cessato dal mese di giugno 2006.

(2) - Servizio operativo dal mese di settembre 2006.

Fonte: Poste Italiane spa, Bilancio (anni 2003-2008) e Relazione finanziaria annuale (2008-2010).

In queste condizioni, la regolazione sembra doversi interrogare sulle possibilità di complessiva riconfigurazione del SU secondo una prospettiva più impegnativa, quella della minimizzazione del divario tra costi e ricavi tramite l'ottimizzazione dell'organizzazione industriale e dell'offerta tariffaria.


In questa situazione, la regolamentazione si trova a dover affrontare tre maggiori problemi.

Il primo è quello dell'instradamento del SU lungo un sentiero efficiente di evoluzione dei costi e dei ricavi, e, quindi, di contenimento dell'onere. A questo, non sembra poter servire adeguatamente il metodo di regolazione mediante *price* e *subsidy cap*, risalente alla linee guida per la regolazione postale della Deliberazione CIPE 29 settembre 2003, n. 77, attualmente in vigore:

esso infatti prevede la stabilità delle tariffe in termini reali, via la loro indicizzazione all'inflazione, e la progressiva riduzione dell'onere del SU, via la riduzione dei costi permessa dai guadagni di produttività (la X nella formula del *price cap*); ma la caduta dei volumi postali, togliendo occasione ai guadagni di produttività, e disarticolando la relazione tra ricavi e costi, è, per la realizzabilità delle due previsioni, un fattore di forte difficoltà.

In queste condizioni, la regolazione sembra doversi inter-

rogare sulle possibilità di complessiva riconfigurazione del SU secondo una prospettiva più impegnativa, quella della minimizzazione del divario tra costi e ricavi tramite l'ottimizzazione dell'organizzazione industriale e dell'offerta tariffaria. Ossia prendendo a riferimento l'organizzazione industriale che si darebbe, e l'offerta tariffaria alla quale darebbe luogo, un ipotetico operatore nuovo entrante che si configurasse efficientemente *ex novo*. Dalle conclusioni raggiunte relativamente a questi interrogativi, la regolazione potrà



derivare i propri orientamenti sui tempi e modi della riorganizzazione finanziaria del SU, sull'onere di questo e sulla sussidiazione pubblica occorrente (in particolare, stabilendo se questa possa essere limitata alla fase di riorganizzazione, o, invece, qualora il SU risultasse strutturalmente deficitario, essere richiesta permanentemente).

Due ulteriori considerazioni, del resto, rinforzano queste valutazioni. Per un verso, l'operatore storico sarà esposto alla concorrenza proveniente da nuovi entranti di sviluppo più recente e di organizzazione più snella e flessibile, e da questa dovrà difendersi sul mercato, senza protezioni, e dunque col proprio operare efficientemente. Per un altro verso, sulla materia della sussidiazione, la Terza Direttiva europea ha espresso orientamenti restrittivi, talché una sussidiazione che non fosse dimostrata come indispensabile alla sostenibilità di un SU configurato efficientemente sarebbe molto esposta ad obiezioni da parte della sorveglianza antitrust europea sulla mate-

ria degli aiuti di Stato.

Gli altri due maggiori problemi che la regolazione dovrà affrontare riguardano condizioni di neutralità concorrenziale da assicurarsi onde sia il vantaggio di costo a determinare la capacità dell'operatore storico di presidiare il mercato, e, ugualmente, la capacità della concorrenza di entrarvi con successo. Per il primo aspetto, occorrerà che l'operatore storico venga difeso dalla scrematura, per il secondo, che ad esso sia chiesto di aprire la propria attività all'accesso dei concorrenti; alla prima esigenza potrà provvedere il fondo di compensazione per il SU, alimentato con il prelievo di contributi a carico dei nuovi entranti, previsto dalla normativa italiana da molto tempo, ma rimasto sempre sostanzialmente inattivo (D.lgs. 22 luglio 1999, art. 10, come modificato dal D.lgs. 31 marzo 2011, n. 58), mentre alla seconda esigenza dovranno provvedere nuove norme, che mettano la regolamentazione nella condizione di poter chiedere all'operatore storico la fissa-

zione di tariffe (zonali) di accesso in favore degli utenti all'ingrosso e dei consolidatori.

Ipotesi di separazione dell'operatore storico

Nella prospettiva di una buona regolazione, sembra però valere la pena di chiedersi se la separazione contabile richiesta a PI dalla normativa italiana, la più debole delle forme di separazione aziendale alle quali si può far ricorso, sia sufficiente.

Dal punto di vista della regolazione, la condizione ideale è data dalla combinazione di separazione proprietaria e proprietà privata, in quanto si hanno allora trasparenza di relazioni e, soprattutto, incentivi appropriati di efficienza nelle transazioni.

In un solo paese, però, nel Regno Unito, la privatizzazione del servizio postale è entrata nell'agenda politica, per altro senza riuscire a trovare, per il momento, realizzazione, per incertezze di decisione politica e difficoltà concrete (è adesso nel propo-

Dal punto di vista della regolazione, la condizione ideale è data dalla combinazione di separazione proprietaria e proprietà privata, in quanto si hanno allora trasparenza di relazioni e, soprattutto, incentivi appropriati di efficienza nelle transazioni.



sito del governo di procedere alla privatizzazione di Royal Mail nella prima parte dell'anno corrente, ma il piano di privatizzazione, che comporta l'assunzione a carico dello stato di un ingente debito pensionistico, incontra forti opposizioni, ed è oggetto di un'indagine antitrust europea per aiuti di Stato).

Con riguardo alla situazione italiana, almeno a breve termine, la realizzabilità della privatizzazione, anche solo parziale, del ramo postale di PI sembra poter essere esclusa – senza neppure entrare in valutazioni di politica economica e sociale, ma solo per ragioni di mero ordine pratico, di reperimento di un acquirente.

Tuttavia, vi sono due forme intermedie di separazione, funzionale (organizzativa) e societaria, che potrebbero venir prese in considerazione. All'interno di PI sono individuabili tre principali rami di attività, il servizio postale in senso stretto (largamente coincidente con il SU), i servizi finanziari e assicurativi, e, con caratteristiche di input congiunto per i due tipi di servizi, l'organizzazione degli

uffici postali (il servizio di corriere espresso fa già capo a una società separata, all'interno del medesimo gruppo, SDA Express Courier). In una ipotesi minima, i tre rami potrebbero essere separati funzionalmente; in una più ambiziosa, la separazione potrebbe essere societaria; in una intermedia, si potrebbe avere una combinazione di separazione funzionale e societaria, con il servizio postale e i servizi finanziari e assicurativi in due distinte società, e l'organizzazione degli uffici postali all'interno di una delle due, separata funzionalmente. Sono ipotesi diversamente vantaggiose dal punto di vista regolatorio, e diversamente impegnative e costose nella realizzazione pratica; sono dunque da valutarsi in rapporto alla relazione, di *trade-off*, tra i due aspetti. Non sono però ipotesi irrealistiche: sono state sperimentate ampiamente con riguardo alle altre maggiori *utilities*, e con riguardo al servizio postale possono contare sull'esempio offerto dal caso britannico, dove il servizio è suddiviso tra tre società di proprietà pubblica: Royal Mail, Post Office e Parcelforce (i servizi finanziari, di importanza relativamente ridotta, fanno capo a Post Office).

Il futuro del servizio universale

Guardando al futuro, arrestandosi l'emorragia dei volumi postali, consolidandosi

la concorrenza (effettiva e potenziale), dimostrandosi la sostenibilità del SU, la regolazione potrà, da una parte, riesaminare la designazione del fornitore del SU, rifacendosi alle indicazioni contenute nella Terza Direttiva postale con riguardo alle possibilità di frazionamento del servizio tra operatori per aree e fasi di lavorazione (art. 4, comma 2) e di affidamento dello stesso mediante gare, dialogo competitivo o procedure negoziate (art. 7, comma 2); dall'altra, potrà anche lasciare maggiore spazio all'esercizio *ex post* della sorveglianza antitrust.

Non verificandosi quelle condizioni, tuttavia, potrà rendersi necessario che la regolazione riconsideri, dal punto dei vista dei benefici, costi e sostenibilità, il merito della configurazione del SU voluta dalla normativa europea, impegnandosi, se del caso, nella ricerca e proposta di configurazioni alternative, basate, in particolare, su requisiti meno stringenti di qualità del servizio (recapito a giorni alterni, in tempi più lunghi, in punti, come per esempio gli uffici postali, diversi dagli indirizzi dell'utenza).

**Diego Piacentino è professore ordinario di Scienza delle finanze nell'Università di Macerata, Facoltà di Giurisprudenza, e professore a contratto nella Luiss "Guido Carli", Facoltà di Economia.*

Con riguardo alla situazione italiana, almeno a breve termine, la realizzabilità della privatizzazione, anche solo parziale, del ramo postale di PI sembra poter essere esclusa – senza neppure entrare in valutazioni di politica economica e sociale, ma solo per ragioni di mero ordine pratico, di reperimento di un acquirente.