

Il decreto di attuazione della direttiva europea di liberalizzazione del mercato postale: un commento critico

di Vincenzo Visco Comandini e Livia Magrone

Introduzione

Dopo lunga e travagliata gestazione, il Consiglio dei Ministri ha approvato a fine dicembre 2010 in prima lettura il decreto legislativo di trasposizione nella normativa nazionale della direttiva europea 6/2008 (d'ora in poi, decreto) che impone dall'inizio del 2011 la completa liberalizzazione del mercato postale in tutto il territorio dell'Unione Europea. La trasposizione definitiva nell'ordinamento nazionale richiede però il parere delle competenti commissioni dei due rami del Parlamento di cui il governo dovrà tenere conto prima dell'approvazione finale.

Il percorso disegnato dal legislatore comunitario ha impiegato circa un decennio per arrivare a compimento, ma la sua gradualità ha permesso ai fornitori postali nazionali di prepararsi al nuovo scenario concorrenziale sviluppando nuovi business rispetto a quello tradizionale delle lettere. L'allargamento a nuovi settori è stata una scelta obbligata per gli operatori a causa dell'intensa concorrenza esercitata dai media digitali che da qualche anno stanno progressivamente sostituendo le lettere tradizionali, il cui mercato infatti è in tutti i paesi in lenta ma inesorabile riduzione.

In alcuni paesi nordeuropei, il fornitore postale nazionale ha acquisito società operanti nei mercati del corriere espresso e della logistica che, a differenza della posta continuano ovunque a crescere perché c'è sempre più bisogno di documenti e merci consegnate *just in time*, e col tempo ha finito coll'acquisirne mentalità e caratteristiche imprenditoriali. In altri paesi, fra cui l'Italia, le poste si sono invece espanse in altri settori contigui quali quelli finanziari e assicurativi, sfruttando la disponibilità della rete degli uffici postali distribuiti capillarmente sull'intero territorio nazionale.

Il mercato postale del nostro paese è sempre stato di dimensioni ridotte, con un limitato numero di lettere procapite (circa 110 l'anno, contro una media europea di più di 200), mentre si sono invece fortemente sviluppati i servizi finanziari di pagamento (il *Bancoposta* ha oggi più di 6 milioni di correntisti) e assicurativi (*Postevita* è diventato il terzo operatore in Italia nel ramo vita, segmento di mercato in ramo in rapidissima espansione che ha registrato il 26% di aumento fra il 2009 e il 2010). Poste Italiane ormai da qualche anno presenta l'anomalia (che l'accomuna curiosamente alle poste giapponesi e a quelle slovene) di un deficit nei servizi postali, ma insieme profitti significativi

KEY FINDINGS

- Il decreto con cui l'Italia recepisce la terza direttiva postale europea contiene molti aspetti critici, che possono essere corretti dalle Commissioni parlamentari competenti;
- In particolare va affrontata l'anomalia di un deficit nei servizi postali, ma insieme profitti significativi negli altri, che le consente un forte attivo di bilancio con importanti dividendi trasferiti allo Stato;
- Tali profitti sono resi possibili solo dalla rete finanziata dai contribuenti attraverso il servizio universale;
- Gli elementi critici contenuti nel decreto sono: 1) il mantenimento in monopolio degli atti giudiziari e delle raccomandate per notifica, 2) la designazione di Poste Italiane quale fornitore del servizio universale per 15 anni, 3) l'ampiezza, il metodo di calcolo del suo costo e il finanziamento del servizio universale, 4) l'assegnazione delle funzioni regolatorie postali ad un'Agenzia governativa anziché ad un'Autorità Indipendente, 5) l'obbligo per gli esercenti dei servizi postali di rispettare le condizioni di lavoro previste dalla contrattazione collettiva di lavoro "di riferimento";
- Solo correggendo questi difetti si potrà parlare di una vera liberalizzazione.

Vincenzo Visco Comandini è Docente in Economia delle Istituzioni presso l'Università di Roma "Tor Vergata".

Livia Magrone è socio fondatore dello studio Nunziante Magrone.

negli altri, che le consente un forte attivo di bilancio con importanti dividendi trasferiti allo Stato che ne è recentemente tornato proprietario totalitario.¹

Il sussidio incrociato fra utili dei servizi finanziari e assicurativi e perdite in quelli postali, legittimo ma improprio, da fenomeno occasionale è diventato strutturale, generando nuovi problemi sia di regolazione che di politica economica, resi solo più evidenti dalla liberalizzazione del mercato postale. In quanto fornitore del servizio universale, Poste Italiane riceve infatti un trasferimento consistente dallo stato (nel 2009 pari a 372 mln €) per finanziarne l'onere (all'incirca doppio) quantificato come costo netto del servizio universale (d'ora in poi, costo OSU). Tale modalità di finanziamento poteva forse essere compatibile con uno scenario di monopolio, ma oggi non ha più alcuna giustificazione né sotto il profilo dell'efficienza produttiva né sotto quella allocativa. Infatti, come vedremo, il metodo di calcolo del costo OSU attualmente utilizzato non è conforme a quanto prescritto dalla direttiva, né ha alcun senso politico, sociale o economico per lo Stato sussidiare con modalità, peraltro ben poco trasparenti, un'impresa pubblica incaricata di servizio d'interesse economico generale (d'ora in poi, SIEG) e al tempo stesso riceverne i dividendi grazie ai profitti da questa realizzati in altri settori solo grazie alla disponibilità della rete e delle infrastrutture postali.

Il presente lavoro commenta alcuni punti critici delle scelte effettuate nel decreto, e in particolare: 1) il mantenimento in monopolio degli atti giudiziari e delle raccomandate per notifica, 2) la designazione di Poste Italiane quale fornitore del servizio universale per 15 anni, 3) l'ampiezza, il metodo di calcolo del suo costo e il finanziamento del servizio universale, 4) l'assegnazione delle funzioni regolatorie postali ad un'Agenzia governativa anziché ad un'Autorità Indipendente, 5) l'obbligo per gli esercenti dei servizi postali di rispettare le condizioni di lavoro previste dalla contrattazione collettiva di lavoro "di riferimento".

Si tratta di scelte, a giudizio di chi scrive, in larga misura incompatibili con le norme del trattato sulla concorrenza e con la direttiva europea. Peraltro, gran parte di questi medesimi punti sono stati recentemente criticati dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella sua segnalazione al Parlamento e al Governo.² È evidente che il decreto, nella sua attuale forma, aiuta in modo sostanziale l'incumbent Poste Italiane, e di conseguenza riduce le possibilità di concorrenza,³ peraltro piuttosto ridotte considerato che il secondo operatore, TNT Mail Italia, dispone solo del 4-5% di quota del mercato lettere

Il prolungamento del monopolio nel servizio di recapito degli atti giudiziari

Questa norma, unica in Europa, è chiaramente incompatibile con la direttiva che esclude tassativamente qualsiasi riserva di produzione sui servizi postali. Non risulta che l'Italia abbia chiesto deroghe temporanee alla Commissione Europea, e dunque si tratta di norma illegittima, oltre che contraria al buon senso. Infatti la giustificazione addotta nel decreto – le esigenze di ordine pubblico – presupporrebbe comunque una gestione diretta del servizio da parte di Poste Italiane, che non corrisponde ai fatti. Infatti le notifiche per le multe e gli atti giudiziari sono in molte aree del paese già da anni appaltate dai comuni (che nel loro ambito territoriale possono svolgere il servizio

1 Nell'operazione di swap ENI-ENEL il Ministero dell'Economia ha recentemente riacquisito da Cassa Depositi e Prestiti il 35% di Poste Italiane.

2 AGCM, AS786 – Recepimento direttiva comunitaria sui servizi postali 2008/6/CE, Roma, 15 gennaio 2011

3 Sulla mancanza di concorrenza in Italia vedi Trovato (2010); Arrigo (2010).

anche in via diretta attraverso i messi notificatori, o di polizia urbana) ad operatori privati. Ovvero, la sua rimonopolizzazione⁴ non serve a garantire alcuna speciale sicurezza, ma solo ad accrescere il potere di contrattazione di Poste Italiane con i comuni e le pubbliche amministrazioni, impedendo che i privati concorrenti, che operano attraverso portalettere del tutto simili ai loro colleghi di Poste Italiane, gestiscano in proprio il relativo mercato.

La concessione del servizio universale assegnata per 15 anni in via diretta a Poste Italiane

In tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea, l'assegnazione al fornitore postale nazionale della concessione per il servizio universale è avvenuta in modo diretto, sia perché in gran parte dei casi risalente all'epoca in cui vigeva il monopolio, sia perché la gara ad evidenza pubblica mal si adatta alla fattispecie. Gli argomenti a giustificazione della scarsa praticabilità dell'asta competitiva sono la mancanza di un numero significativo di partecipanti se la si intende bandire su scala nazionale, le difficoltà di controllo ex post e gli elevati costi di transazione nel caso in cui si optasse per più gare su base regionale, e, in generale, gli incerti vantaggi economici derivanti dal mettere all'asta la gestione di un bene a carattere economico misto, l'OSU, con forti valenze pubbliche e di meritorietà.⁵

Tuttavia, la prospettiva della fine del monopolio ha in parte modificato tale orientamento, soprattutto da parte dei giudici della Corte di Giustizia europea, i quali nelle due sentenze *Altmark* del 2003 e *Asociacion Profesional de Empresas de Correspondencia* del 2007,⁶ pur confermando la legittimità dell'assegnazione diretta dei servizi di interesse economico generale (fra cui sono inclusi i servizi postali) al fornitore nazionale, ne hanno però subordinato l'applicabilità all'assolvimento di alcune chiare e stringenti condizioni.

La sentenza del 2007 specifica i casi in cui, ai fini dell'assegnazione del servizio postale universale, non è obbligatoria la gara ad evidenza pubblica: 1) se si tratta di decisione amministrativa che stipula obblighi per un determinato operatore che questi non può negoziare, o se 2) si tratta di servizi *in-house*, in cui l'Autorità che assegna la concessione esercita sull'operatore un controllo simile a quello sussistente su un proprio dipartimento interno e se l'operatore svolge la parte essenziale delle proprie attività con l'Autorità concedente.

L'applicazione dei due criteri al caso di Poste Italiane mostra con evidenza che entrambi non sono rispettati, perché 1) il Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento delle Comunicazioni, ha i poteri di controllo su Poste Italiane disciplinati dal decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 tipici del soggetto regolatore, ben diversi da quelli vigenti nei confronti di proprie strutture organizzative, e 2) il fatturato realizzato da Poste Italiane nei settori soggetti agli obblighi di servizio universale è oggi limitato al 20% del totale dei suoi ricavi.

4 Gli atti giudiziari erano usciti dal monopolio in occasione della seconda direttiva 39/2002 in virtù del criterio del limite di prezzo per invio, pari a 3 volte la tariffa del corriere prioritario dal 2003 e a 2,5 volte dal 2006.

5 Fra gli altri, si vedano Williamson (1985), Sappington-Stiglitz (1987), Jaag-Trinkner (2009), Visco Comandini (2010).

6 Sentenza nella causa C-280/00 *Altmark Trans GmbH e Regierungspraesidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, racc. 2003 p. I-07747 e sentenza nella causa C-220/06 *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia contro Administración General del Estado* del 18 Dicembre 2007

Nella sentenza *Altmark*, che riguarda tutti i servizi d'interesse economico generale, la Corte di Giustizia Europea ha stabilito i presupposti necessari affinché una compensazione con fondi pubblici assegnata per l'espletamento del servizio universale, quale quella di cui Poste Italiane è beneficiaria, non venga considerata aiuto di stato:

- i) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata di obblighi di servizio universale;
- ii) i parametri di calcolo della compensazione debbono essere definiti ex ante in modo trasparente ed obiettivo;
- iii) la compensazione non può eccedere i costi netti originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico;
- iv) la compensazione che non venga assegnata attraverso una gara ad evidenza pubblica per l'aggiudicazione del SU deve essere determinata sulla base dei costi che un'impresa media che ha i medesimi obblighi sopporta in condizioni simili.

Il quarto criterio è quello critico, perché il suo assolvimento richiede una corretta valutazione di benchmarking, non banale considerato che il fornitore di servizi postali universali è in tutti i paesi quello unico nazionale. La Commissione⁷ aveva ritenuto non assolto tale criterio da parte dello Stato italiano che non aveva notificato il sussidio che annualmente concede a Poste Italiane per il servizio universale. Dopo attenta valutazione, aveva concluso trattarsi di aiuto di stato, che tuttavia era stato giudicato compatibile in quanto risultava soddisfatto il terzo criterio e perché era vigente un sistema di *price* e *subsidy cap*⁸ che incentiva il perseguimento dell'efficienza da parte dell'impresa beneficiata.

Non è dunque in discussione la legittimità dell'assegnazione diretta a Poste della concessione del servizio universale, quanto piuttosto la sua eccessiva durata, come segnalato anche dall'AGCM, nonché la mancanza di elementi di corretta e attendibile verifica dell'efficienza, come richiesti dalla giurisprudenza comunitaria. Infatti, nella relazione tecnica allegata al decreto, viene presentata un'analisi che ha utilizzato impropriamente i risultati di un unico studio multipaese (Cohen et al, 2006) che aveva come finalità non già la misura dell'efficienza, tantomeno quella di Poste Italiane, bensì la dimostrazione che la fornitura dei servizi postali universali è in generale caratterizzata da rilevanti economie di scala che condizionano il livello dei suoi costi: i paesi con un mercato postale ampio (misurato come numero di invii postali procapite) presentano infatti costi unitari più bassi, e viceversa, secondo una funzione di costo del servizio universale monotonicamente decrescente. Il regolatore, in questa circostanza, avrebbe dovuto effettuare proprie ed autonome valutazioni, anche utilizzando tecniche econometriche che, alla luce dei risultati degli studi oggi esistenti,⁹ avrebbe difficilmente visto Poste eccellere quanto ad efficienza. Risolvere in modo così semplicistico ed affrettato un test rilevante come quello dell'efficienza, come richiesto dalla Commissione, è indice di una regolazione insufficiente e poco orientata all'indipendenza.

Peraltro, proprio in virtù delle peculiarità del mercato postale italiano, caratterizzato da un consistente numero di aree di recapito non profittevoli dove nessun operatore offrirebbe mai il proprio servizio, si sarebbero potute introdurre innovazioni nel sistema

7 Poste Italiane SpA - State compensation for universal postal service obligations 2000 – 2005” (case NN 51/2006)

8 Per una descrizione puntuale del sistema regolatorio adottato nel 2003 dal CIPE vedi Spadoni e Visco Comandini (2005).

9 Per una discussione sulle possibili misure di efficienza degli operatori postali alla luce della sentenza *Altmark* vedi Visco Comandini et al (2010).

capaci di creare maggiori condizioni competitive, come ad esempio adottare, adattandolo alla realtà italiana, il modello regolatorio finlandese, che non assegna le risorse del fondo per il servizio universale ad un solo operatore, ma le “spalma” sulle aree di recapito a bassa densità abitativa. In Finlandia, i concorrenti che recapitano in aree densamente popolate, pagano infatti un’accesa proporzionale alla densità dell’area da loro servita. Adattando il modello¹⁰ al nostro paese, si potrebbe ripartire il gettito del fondo di compensazione sui CAP extraurbani, dove chiunque recapita posta riceve un sussidio unitario integrativo del prezzo che difficilmente riesce ad essere sostenibile.

4. Ampiezza, metodo di calcolo del suo costo e il finanziamento del servizio universale

Si tratta di uno dei punti tecnicamente più delicati del decreto, che ha modificato rispetto alla normativa precedente, l’area del servizio universale, il suo fondo di compensazione e i criteri di prelievo, ma non ha adeguato le procedure di calcolo del suo costo netto alle prescrizioni dell’allegato alla direttiva.

Il decreto, nella sua attuale versione, esclude dal servizio universale la sola pubblicità per corrispondenza, ma non la posta massiva. Alcuni stati membri dell’Unione (Germania, Olanda, Austria) hanno già da qualche anno escluso la posta business dal servizio universale, ritenendo che la scelta del suo utilizzo quale input produttivo da parte delle imprese non vada distorto dall’intervento pubblico, perché per questo prodotto il mercato funziona bene da solo.

Sotto il profilo economico, non vi sono ragioni di interesse generale ad mantenimento della posta massiva di Poste Italiane all’interno del servizio universale, sia perché non necessita di particolare tutela considerato che è servizio in sostanziale pareggio o lieve profitto,¹¹ sia perché è propria del settore business, e non retail come è la posta prioritaria singola, la cui inclusione nel servizio universale è invece corretta garanzia a tutela di cittadini e famiglie.

Il mantenimento della posta massiva nel servizio universale ha effetti anticompetitivi, perché le attuali norme in materia fiscale, modificate alla luce di una sentenza della Corte di Giustizia che ha imposto nell’Unione Europea l’esenzione IVA sui prodotti postali universali,¹² esenta da questa imposta il solo prodotto “posta massiva” di Poste Italiane, in quanto titolare del servizio universale, ma non quello equivalente dei concorrenti. Di conseguenza, istituti di credito, assicurazioni e Pubbliche Amministrazioni che non sono soggetti attivi IVA, tendono a preferire Poste Italiane non perché offra un servizio migliore, ma perché possono eludere quest’imposta.

Il mantenimento della posta massiva nel servizio universale e l’esclusione da esso della pubblicità per corrispondenza generano alcuni effetti sull’ammontare del suo costo netto. Mentre l’inclusione di posta massiva ha impatto pressoché nullo sul costo OSU perché il servizio non è in perdita, l’esclusione del direct mail (posta target per Poste Italiane) riduce invece fortemente (per più di 200 milioni di Euro) il suo ammontare. La ragione è che questo prodotto ha da sempre avuto un prezzo politico di gran lunga inferiore al costo effettivo, che produceva un deficit che si scarica sul costo OSU. Da oggi, pertanto, se Poste Italiane fosse una normale impresa che opera sul mercato, non

¹⁰ Un modello simile che coniuga concorrenza e servizio universale (prezzo uniforme) è stato sviluppato da Armstrong (2001) per le telecomunicazioni.

¹¹ Per posta massiva è dal 2005 in vigore un sistema di prezzi differenziati geograficamente.

¹² Sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-357/07 TNT Post UK /The Commissioner for Her Majesty’s Revenue and Customs, aprile 2009

avendo più copertura dal trasferimento statale compensativo, dovrebbe teoricamente aumentarne il prezzo almeno fino alla copertura integrale dei costi variabili.¹³

Quanto al metodo di calcolo del costo OSU, la relazione tecnica allegata al decreto ne utilizza uno diverso e incompatibile con quanto indicato dalla direttiva. Una prova logica dell'incompatibilità è l'affermazione, contenuta nel testo, che l'onere aumenterà negli anni in conseguenza della riduzione dei volumi di Poste italiane causata dalla crescente concorrenza e dagli effetti di sostituzione elettronica. Questo risultato è in realtà coerente col metodo di calcolo dei costi totali interamente distribuiti, in cui tutti i costi sono fissi (il costo del servizio universale è calcolato come somma dei deficit dei prodotti universali in perdita), ma non se si utilizza quello, richiesto dalla direttiva, del costo netto evitato.

Secondo l'Unione Europea il costo OSU va infatti misurato come "la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale quando è soggetto ad un obbligo del servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tale obbligo. Nel calcolo si dovrebbe tenere conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi commerciali di cui beneficiano i fornitori del servizio postale designati per fornire il servizio universale, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica" (considerando 27 direttiva).

Il metodo è schematizzato nella seguente formula:

$$OSU^t = \Pi_{osu}^t - \Pi_{nosu}^t - B^t + R^t + \alpha^t$$

dove:

OSU^t = costo netto del servizio universale al tempo t

Π_{osu}^t = profitto realizzato nei servizi universali dal fornitore al tempo t con gli obblighi

Π_{nosu}^t = profitto realizzato nei servizi universali dal fornitore al tempo t senza gli obblighi

B^t = beneficio economico ottenuto dal fornitore grazie al servizio universale al tempo t

R^t = tasso di remunerazione del capitale investito al tempo t

α^t = meccanismo di incentivo all'efficienza al tempo t

Per brevità tralasciamo l'analisi di R^t e α^t , che pure sono rilevanti e vanno tenuti in considerazione, per concentrare l'attenzione sulla differenza fra Π_{osu} e Π_{nosu} . Questi due termini denotano il profitto attuale conseguito con gli obblighi vigenti e quello che si otterrebbe se Poste Italiane fosse lasciata libera di decidere il livello di servizio.¹⁴ L'effetto della perdita di volumi e ricavi dovuta a concorrenza e a sostituzione elettronica è misurato in entrambi i termini della differenza nel medesimo tempo t , e quindi deve incidere, con uguale segno e misura, sia sul profitto Π_{osu} che su quello Π_{nosu} . Pertanto, i due effetti non dovrebbero avere alcuna influenza sul totale OSU.¹⁵ Se invece, come sostiene l'allegato tecnico, essi incidono negativamente (ovvero, accrescono l'OSU),

13 Si osservi che l'elasticità di costo (ossia il rapporto fra costi fissi e variabili) dei prodotti esclusi dal servizio universale dovrebbe essere più elevata di quella esistente sui prodotti universali. Sta al regolatore e all'Autorità Antitrust vigilare affinché questa condizione sia rispettata.

14 Essenziale quindi è la definizione di un corretto scenario contro fattuale. In Europa gli studi e le stime esistenti non scendono mai al di sotto di recapito tre giorni a settimana nelle zone rurali e (quasi) giornaliero nelle aree urbane.

15 Determinante nell'ampiezza della differenza fra Π_{osu} e Π_{nosu} , ma indipendente dall'effetto concorrenza e sostituzione elettronica, è l'elasticità della domanda, ovvero come rispondono i clienti al ridursi della qualità (giorni di recapito settimanali) non più vincolata a livelli predefiniti dal servizio universale.

ciò necessariamente implica o che l'impatto è maggiore nello scenario controfattuale dell'operatore senza vincoli di universalità rispetto all'attuale (e non ci sono ragioni valide per sostenere tale tesi), oppure, più semplicemente, che il soggetto che sta misurando l'OSU non adotta il metodo dei costi netti evitati, bensì quello dei costi interamente distribuiti.

La quantificazione del fattore B è nei servizi a rete in genere considerato un esercizio aleatorio perché è difficile valutarne correttamente e in modo incontrovertibile l'effetto sul medesimo business su cui è calcolato l'OSU. Nel caso italiano, invece, il problema si semplifica perché il beneficio è goduto sempre dal fornitore universale, ma in mercati diversi e attigui (strumenti finanziari di pagamento, assicurazioni, Poste Mobile) su cui consegue, proprio in virtù della rete degli uffici postali, consistenti profitti. Laddove questi non venissero chiamati al contributo del servizio universale, come si propone a seguito, sarebbe necessario includere B nel computo totale del costo del servizio universale.

Gli effetti della mancanza di neutralità dell'attuale regolatore sono mostrati anche da un semplice esercizio comparatistico. L'operatore inglese, Royal Mail, a mercato postale libero fin dal 2006, indicava nel proprio annual report per il 2009 un OSU pari a circa 150 milioni di Euro, mentre il medesimo onere risulta a Poste Italiane sempre nel 2009 pari a 739 milioni di Euro. Una differenza di 1 a 5 è sproporzionata anche tenendo conto della differenza di ampiezza del mercato postale fra i due paesi (110 invii procapite in Italia contro ai circa 400 nel Regno Unito), e costituisce un ulteriore indizio della misura dell'OSU non conforme alle prescrizioni della direttiva.

Quanto al finanziamento del servizio universale, il decreto chiama a contribuire al fondo oltre i detentori di licenza individuale (che operano nei servizi universali, già percossi ai sensi del precedente decreto legislativo) anche i titolari di autorizzazione generale, ovvero gli operatori postali che svolgono il loro business al di fuori del servizio universale. Tale norma è palesemente contraria alla direttiva, che esplicita con chiarezza al considerando 27 i soggetti da sottoporre all'eventuale contributo al fondo di compensazione: "Al fine di determinare quali imprese possano essere chiamate a contribuire al fondo di compensazione, gli Stati membri dovrebbero valutare se i servizi forniti da tali imprese possono, nell'ottica di un utente, essere considerati come servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, poiché denotano un livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale, tenuto conto delle loro caratteristiche, compresi gli aspetti che comportano un valore aggiunto, nonché l'impiego previsto e la tariffazione. Tali servizi non devono necessariamente coprire tutte le caratteristiche del servizio universale, come la distribuzione quotidiana o la copertura nazionale completa". I soggetti titolari di autorizzazione generale, in quanto tali non possono quindi essere obbligati al contributo specie se prestano, come i corrieri espressi, servizi a valore aggiunto che hanno una sostituibilità con la posta ordinaria pressoché nulla.

Ragioni di efficienza – l'aderenza al principio del beneficio - spingono invece ad assoggettare al contributo il soggetto che più ottiene vantaggi economici dalla presenza della rete, ovvero i servizi finanziari ed assicurativi di Poste Italiane, che realizza il suo intero profitto attraverso il canale distributivo degli uffici postali, la cui densità sul territorio, peraltro, è vincolata a specifici obblighi di servizio universale.¹⁶ Il considerando 26 della direttiva sembra prevedere e supportare tale proposta:¹⁷ "Gli Stati membri possono

16 Dm 7 ottobre 2008, Criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica, G.U n. 252 del 27 ottobre 2008.

17 Si osservi che la possibile contribuzione di tali servizi al fondo per il servizio universale è da tenere

ricorrere ad altre forme di finanziamento ammesse dal diritto comunitario come stabilire, ove necessario, che i profitti derivanti da altre attività del fornitore o dei fornitori del servizio universale, che non rientrano in tale servizio, siano assegnati, per intero o in parte, al finanziamento dei costi netti del servizio universale”.

Naturalmente, se Bancoposta e Poste Vita dovessero contribuire al fondo di compensazione (e già indirettamente lo fanno perché questo copre solo la metà del costo OSU), il parametro B del calcolo del costo netto non andrebbe considerato, per evitare di contare due volte il medesimo beneficio, che rimane comunque rilevante.

5. La scelta dell’Agenzia governativa e non dell’Autorità Indipendente

Il previsto organismo di regolazione dell’industria postale nella forma dell’Agenzia non può essere considerato indipendente, come più volte affermato nel testo, perché le norme vigenti sull’ordinamento delle Agenzie, disciplinate dal d.l. 30/07/1999 n. 300, le definiscono esplicitamente, all’art. 8, come “strutture che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici, sottoposte ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro”. Per essere indipendente, tale organismo richiederebbe comunque una norma, non presente nel testo perché non pertinente per le Agenzie, che preveda la nomina dei suoi vertici da soggetti che garantiscano la sua piena neutralità rispetto all’operatore dominante Poste Italiane e agli altri operatori.

Un ulteriore rilievo critico al decreto è la presenza nel testo di un refuso indicativo dell’insufficiente spirito di indipendenza con cui l’Agenzia si appresta a nascere. Le modifiche apportate all’art.13 del decreto legislativo 261/1999 così recitano: “Le tariffe delle prestazioni rientranti nel servizio universale sono determinate, nella misura massima, dall’Autorità di regolamentazione in coerenza con le linee guida approvate dal CIPE, tenuto conto dei costi del servizio e del recupero di efficienza”. Nel testo si fa riferimento alle linee guida, ossia al principale strumento regolatorio del settore postale che dovrà a breve essere rivisto, equivalente come importanza al quadro regolatorio nelle telecomunicazioni, che si suppone siano di competenza esclusiva dell’Agenzia, e non del CIPE, che è l’espressione più pura del governo.

Sull’Italia pende un procedimento d’infrazione aperto dalla Commissione Europea per violazione della direttiva europea in materia postale per mancanza di indipendenza dell’attuale regolatore, e tale giudizio negativo è stato recentemente ribadito dal gruppo dei regolatori postali europei (EPRG) istituito lo scorso anno dalla Commissione Europea a cui, caso unico fra tutti gli Stati Membri, nella prima riunione di insediamento nel dicembre 2010 non è stato invitato il rappresentante del nostro Paese proprio per mancanza del presupposto di indipendenza.

L’EPRG ha ribadito nelle regole che si è data in occasione della sua istituzione all’art.1 comma 2 delle norme procedurali, che il gruppo è composto dalle “autorità nazionali indipendenti per il settore postale appartenenti all’area economica europea (EEA) che *non sono gli stati membri*”.

L’Agenzia viene costituita scorporando una parte dei dipendenti del Dipartimento per le Comunicazioni senza alcuna definizione della struttura e dei soggetti erogatori dei fondi necessari al suo mantenimento. La previsione di chiamare al contributo per il finanziamento dell’Agenzia anche i titolari delle autorizzazioni generali non è elemento

concettualmente distinta dalla remunerazione che Bancoposta riconosce alla rete di Poste Italiane per i servizi resi, basata su un sistema interno di transfer prices al costo pieno.

di garanzia per le imprese regolate in assenza di procedure di garanzia degli interessi tutelati.

Mancando per l'Agenzia il presupposto dell'indipendenza e quindi della terzietà, la norma contenuta nel decreto di un suo finanziamento diretto da parte delle imprese appare illegittima. Un soggetto di governo che fosse pagato direttamente dalle imprese potrebbe dar vita ad un serio conflitto d'interessi, e dunque vale il principio su cui è nata la democrazia nel nostro continente, secondo cui "no taxation without representation".

L'allegato tecnico specifica nel minor costo una delle ragioni che ha spinto l'esecutivo a scegliere la soluzione dell'Agenzia rispetto all'Autorità Indipendente. Su tale valutazione sussistono notevoli perplessità, giacché per un'efficace regolazione del mercato postale è necessaria una struttura snella composta da non più di 20 addetti tecnicamente competenti,¹⁸ che nonostante la più alta retribuzione unitaria tipica delle Autorità Indipendenti, presenterebbe un costo totale decisamente inferiore a quello sostenuto con l'Agenzia, che a regime prevede fino a 60 unità.

6. L'obbligo per gli operatori di rispettare la contrattazione collettiva "di riferimento"

L'art. 18bis del decreto obbliga gli esercenti dei servizi postali al rispetto delle condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva di lavoro "di riferimento". Il punto critico è proprio dall'obbligo di applicare un'unica contrattazione collettiva, cosiddetta "di riferimento". L'applicazione di una determinata contrattazione collettiva in base al settore di appartenenza è propria del sistema corporativo ormai abrogato da decenni.

Se mantenuto nel decreto, l'applicazione della "contrattazione collettiva di riferimento" si identificherebbe di fatto, con l'obbligo di attenersi alla contrattazione adottata dall'operatore del servizio universale. Sarebbero così sacrificati sia il principio costituzionale di libertà sindacale, sia i principi comunitari di libera concorrenza, richiamati espressamente nella stessa Direttiva 2008/6/CE (al considerando n. 16) come unico e non casuale limite alla discrezionalità del legislatore nazionale nella regolazione dei rapporti di lavoro e di protezione sociale.

Un determinato contratto collettivo non può dunque rappresentare un riferimento obbligatorio per i datori di lavoro che non vi abbiano aderito. Sembra qui riecheggiare il punto 26 del Questionario postale fatto circolare dal Ministero dello Sviluppo economico in vista del decreto, che chiedeva agli operatori postali di esprimersi a favore o contro l'adozione di un unico contratto di lavoro di settore, che sarebbe stato ovviamente quello dell'operatore del servizio universale. Una clausola chiaramente anticoncorrenziale ed illegittima tanto sul piano della costituzionalità che del rispetto delle norme comunitarie.

18 L'Autorità francese ARCEP dispone di una direzione per i servizi postali di tali dimensioni.

Bibliografia

- M. Armstrong, (2001) "Access Pricing, Bypass and Universal Service", *American Economic Review*, May, 91, 297.
- U. Arrigo, (2010), "Servizi postali", in C. Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2010*, IBL Libri, Torino.
- R. Cohen, M. Robinson, G. Scarfiglieri, R. Sheehy, V. Visco Comandini, J. Waller, S. Xenakis (2006) "The role of scale economies in the cost behavior of posts", in: Alex Dieke and Antonia Niederprüm (eds.) *Regulating Postal Markets – Harmonised Versus Country-specific Approaches*, Papers presented at the 8th Königswinter Seminar, 16-18 February 2004, WIK Proceedings nr.11, Bad Honnef, 2006.
- C. Jaag, Trinkner, U. (2009) Tendering Universal Service Obligations in Liberalized Network Industries, *Competition and Regulation in Network Industries*, vol.10, no.4, December, 313-332.
- D. Sappington, J. Stiglitz, Privatization, Information and Incentives, *Journal of Policy Analysis and Management*, 1987, 4, pp. 567-584.
- B. Spadoni, V. Visco Comandini (2005) "L'industria postale fra liberalizzazione dei mercati e finanziamento del servizio universale: l'esperienza regolatoria in Italia", *L'Industria*, n.1, 2005, p.37.
- M. Trovato (2010) "Liberalizzazione Poste: che fare?", Istituto Bruno Leoni, *Briefing Paper* n. 92, 16 dicembre.
- V. Visco Comandini (2010), Il settore postale: liberalizzazione e servizio universale, in P. Manacorda (a cura di) *I nodi delle reti. Infrastrutture, mercato e interesse pubblico*, Astrid, Passigli Editore, Firenze 383-452.
- V. Visco Comandini, A. Consiglio, S. Gori, E. Piccinin, M. Pierleoni (2010) "The Altmark Ruling and Approaches to Measuring Efficiency of Postal Operators", in M. Crew and P. Kleindorfer (eds.) *Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector*, Edward Elgar publ., Cheltenham & Northampton, pp. 70-84.
- V. Visco Comandini, F. Mazzarella (2010) "Regolazione e concorrenza nel mercato postale in Italia", *Mercato Concorrenza Regole*, n.3, p. 533-55.
- O. Williamson (1985) *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, New York (tr.it. *Le istituzioni economiche del capitalismo*, Franco Angeli, Milano 1987).

GLI AUTORI

Vincenzo Visco Comandini, è stato research fellow al Nuffield College dell'Università di Oxford e alla Haas School of Business dell'University of California at Berkeley. Dapprima ricercatore presso il Consiglio Nazionale delle Ricerche dove si è occupato di efficienza dei servizi pubblici locali e nazionali e di federalismo, è successivamente diventato direttore del servizio studi economici e regolamentazione di Poste Italiane spa. Attualmente svolge attività di consulenza presso l'Associazione dei corrieri espressi aerei AICAI, NERA consulting e Fondazione Ugo Bordoni. È consigliere indipendente di Banca Federiciana spa e insegna Economia delle Istituzioni presso la facoltà di Economia dell'Università di Roma Tor Vergata.

Livia Magrone Furlotti, dapprima collaboratrice nello studio Chiomenti, ne è quindi diventata socia ed ha successivamente costituito una nuova associazione professionale, con la denominazione "Magrone Gorla Pasinetti Brosio e Casati", attualmente "Nunziante Magrone". Ha assistito grandi operatori italiani e stranieri, società a capitale pubblico e privato, di taluni servizi di pubblica utilità ed ha acquisito particolare esperienza nel settore del trasporto aereo, delle telecomunicazioni e dei servizi postali. In relazione a queste materie ha partecipato come relatore a convegni e pubblicato monografie o singoli capitoli di trattati.

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.