

Il punto sulla liberalizzazione del mercato postale

Andrea Grillo

Il punto di vista di Poste Italiane sul processo di liberalizzazione e le implicazioni concorrenziali; le caratteristiche del servizio universale nell'ambito del mercato e del territorio nazionale; il bilanciamento fra lo sviluppo della concorrenza e la salvaguardia del servizio universale; il mantenimento della qualità dei servizi e la tutela del consumatore.

Il quadro normativo comunitario e nazionale

La disciplina comunitaria del settore postale fa riferimento alla Direttiva 97/67/CE (così come modificata dalla Direttiva 2002/39/CE) «*concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio*».

La direttiva rappresenta il primo passo nel lungo processo di liberalizzazione del mercato postale, avendo modificato il precedente scenario, caratterizzato da una situazione tipica di monopolio.

Essa prevede, infatti, nella sola misura necessaria al mantenimento del servizio universale, i servizi che possono essere riservati in via esclusiva da ciascuno Stato membro al fornitore del servizio universale (riserva postale), con riguardo agli invii di peso inferiore a 350 grammi e il cui prezzo è inferiore a 5 volte le tariffe pubbliche applicate a un invio di corrispondenza più rapido. Tutti gli altri invii sono, invece, stati liberalizzati.

La Direttiva 2002/39/CE ha ridotto ulteriormente, e in modo progressivo, la soglia della riserva, portandola agli attuali 50 grammi (e con prezzo inferiore a 2,5 volte la tariffa base), soglia applicata a partire dal 1° gennaio 2006.

Il fornitore del servizio universale ha, pertanto, l'esclusiva nella prestazione dei servizi oggetto di riserva postale. Secondo detti criteri, oggi in Italia fanno parte della riserva postale gli invii di posta prioritaria, mentre sono fuori dalla riserva, pur rientrando nell'ambito del servizio universale, le raccomandate, le assicurate e i pacchi ordinari.

La regolamentazione delle tariffe garantisce, unitamente al principio di non discriminazione e accessibilità del servizio postale, la possibilità per ogni cittadino di usufruire degli stessi servizi, alle stesse condizioni e agli stessi prezzi in tutto il territorio nazionale.

D'altra parte la riserva costituisce il principale mezzo di finanziamento del costo netto per la fornitura di un servizio universale con le caratteristiche di universalità appena descritte.

Si osservi che i prezzi dei servizi rientranti nell'ambito del servizio universale - qui compresi i servizi dell'area riservata - sono regolamentati secondo i criteri di ragionevolezza e accessibilità all'insieme degli utenti, correlati ai costi, trasparenti e non discriminatori. L'obbligo di universalità è, quindi, un elemento fondante per la coesione dello spazio economico-culturale europeo. Inoltre, i fornitori del servizio universale sono tenuti a soddisfare determinati livelli di qualità dei servizi, predefiniti dalle Autorità Nazionali di Regolamentazione, i cui livelli sono inseriti nel Contratto di Programma con relativi obblighi di consuntivazione annuale nei confronti dell'Autorità stessa.

Si tratta, peraltro, di misure di armonizzazione minima dettate dalla CE, in quanto di fatto alcuni paesi hanno già aperto completamente il mercato alla concorrenza, come è il caso di Regno Unito, Svezia e Finlandia, mentre Paesi Bassi e Germania si apprestano a farlo.

Con il D.Lgs. n.261 del 22 luglio 1999 è stata recepita in Italia la Direttiva 97/67/CE, che ha aperto alla concorrenza i mercati degli invii postali al di fuori della soglia prevista per l'area riservata.

La nuova proposta di direttiva postale

La Commissione europea ha redatto una prima proposta di direttiva (18 ottobre 2006), che individuava nel 1° gennaio 2009 la data per la piena apertura del mercato postale, attraverso l'eliminazione dei diritti speciali ed esclusivi (riserva postale), in coerenza peraltro con quanto già stabilito dalla Direttiva 97/67/CE.

La proposta prevede, a fronte della piena apertura del mercato, alcuni meccanismi di finanziamento del servizio universale: l'appalto pubblico, i fondi pubblici, il fondo di compensazione. Gli Stati membri hanno facoltà di designare, anche attraverso appalti pubblici, uno o più fornitori del servizio universale a livello nazionale o in parte del territorio nazionale.

Nel luglio 2007, il Parlamento europeo ha apportato alcuni sostanziali emendamenti alla proposta originaria della Commissione: *a)* la data della piena apertura del mercato postale viene posticipata al gennaio 2011, con la possibilità per i paesi nuovi entranti o con caratteristiche topografiche particolarmente difficili (come i paesi dell'Est Europa e la Grecia) di posticipare ulteriormente la data al gennaio 2013; *b)* l'introduzione di garanzie per i lavoratori del settore postale, al fine di equiparare le condizioni di offerta di lavoro dei dipendenti dei nuovi entranti a quelle garantite ai dipendenti dei fornitori del servizio universale. Ciò al fine di evitare che i soggetti nuovi entranti nel mercato postale possano attuare politiche di *dumping* sociale, legate ai minori costi del lavoro

che potrebbero avere nei confronti dei fornitori del servizio universale, qualora avessero la possibilità di applicare ai propri dipendenti condizioni peggiori di quelle che applicano i fornitori del servizio universale ai propri dipendenti.

Necessità di continuare a garantire il finanziamento del servizio universale in un contesto di concorrenza

Fino a oggi, il mantenimento di un diritto esclusivo di offerta della corrispondenza di peso inferiore a 50 grammi in capo al fornitore del servizio universale ha garantito un appropriato - anche se non sufficiente - finanziamento degli oneri sostenuti per la fornitura del servizio universale. Appare, quindi, essenziale individuare, a fronte dell'eliminazione della riserva al gennaio 2011, come previsto dalla proposta di nuova direttiva postale, adeguate misure alternative di finanziamento.

Il servizio postale rientra tra i servizi di interesse economico generale, in quanto contribuisce ad aumentare il benessere e la coesione economico-sociale all'interno del territorio comunitario. Per tale ragione la Comunità europea, con la Direttiva 97/67/CE ha istituito un quadro di regole idoneo a garantire a tutti i cittadini e alle imprese dell'Unione europea il servizio postale universale.

Poste Italiane, in qualità di fornitore designato, presta a livello nazionale il servizio postale universale, assicurando sei giorni su sette e su tutto il territorio nazionale la raccolta, il trasporto e la distribuzione di corrispondenza, pubblicità indirizzata, quotidiani, periodici e pacchi, a prezzi e standard di qualità stabiliti dal Ministero delle Comunicazioni. Tutto questo in un contesto demografico-territoriale e in un mercato postale nazionale che rendono l'onere di servizio universale di un certo spessore.

L'eliminazione della riserva postale per il fornitore del servizio universale fa venir meno il principale e tradizionale strumento di finanziamento degli oneri del servizio universale, con il rischio di ricadute sui livelli di qualità del servizio o di peggioramento del livello del costo netto del servizio universale. Pertanto, la scelta degli strumenti alternativi di finanziamento del servizio universale per accompagnare il processo di piena apertura del mercato rappresenta un fattore decisivo.

Le criticità della proposta di direttiva relative ai meccanismi di finanziamento del servizio universale sono state oggetto di valutazione sia da parte dei Governi in Consiglio europeo, sia da parte del Parlamento europeo nell'ambito dei lavori di discussione ed emendamento della proposta di direttiva. Nell'ambito di tali processi di approfondimento legislativo, si è ritenuto da più parti che - a fronte della auspicata piena apertura del mercato postale per realizzare il mercato unico europeo - sia necessario integrare la proposta di direttiva con alcune misure di salvaguardia della continuità della fornitura del servizio universale e del suo finanziamento.

Il mercato postale in Italia, infatti, contribuisce in modo rilevante allo sviluppo dell'economia e alla creazione di posti di lavoro, oltre a essere uno dei principali scenari di applicazione del concetto di servizio universale. Un giusto bilanciamento fra lo sviluppo della concorrenza e la salvaguardia del servizio universale rappresenta il fattore chiave per la creazione di un mercato postale efficiente e competitivo, ma anche foriero di servizi accessibili e di alta qualità per i cittadini.

I regimi di autorizzazione e la previsione dei relativi obblighi

Le normative europee e nazionali non sembrano aver affrontato tali problematiche con la necessaria attenzione, limitandosi a definire esclusivamente la procedura per l'ottenimento dei provvedimenti autorizzativi, senza disciplinare in maniera dettagliata gli obblighi che tutti gli operatori (e non solo il fornitore del servizio universale) dovrebbero rispettare per assicurare alla clientela servizi di qualità.

Appare, quindi, fondamentale che venga definito un sistema di autorizzazioni/licenze che crei un *level playing field* tra tutti gli operatori nella prospettiva di un mercato pienamente concorrenziale.

Pertanto, sarebbe opportuno che fossero imposti anche agli operatori licenziatari adeguati standard di qualità, in mancanza dei quali questi dovrebbero contribuire al finanziamento del servizio universale.

Solo qualora il licenziatario avesse esattamente gli stessi standard di qualità garantiti dal fornitore del servizio universale, non dovrebbe essere tenuto al finanziamento del servizio stesso.

Si ritiene essenziale anche, nell'ottica degli interessi dei consumatori, che a una piena apertura del mercato corrisponda il rispetto degli standard di qualità per tutti gli operatori, compresi i *competitors* del fornitore del servizio universale. In particolare, la leva da utilizzare potrebbe essere la predisposizione di precise regole di tutela che definiscano un set minimo di requisiti, validi per tutti gli operatori che agiscono sul mercato.

È opportuno, quindi, individuare requisiti minimi, in aggiunta a quelli contenuti nei rispettivi regolamenti ministeriali, per la concessione di licenze e autorizzazioni per operare nel mercato postale, idonei a evitare il rischio di offerta di servizi postali non congrua alle esigenze dei consumatori, con pesanti ricadute sulla tutela degli stessi.

Sarebbe, quindi, auspicabile che l'Autorità di Regolamentazione renda effettivo per gli operatori alternativi l'obbligo di adottare e pubblicare una propria carta della qualità che, in analogia con la "Carta della Qualità" pubblicata da Poste Italiane, formalizzi e renda noti alla clientela le caratteristiche essenziali del servizio offerto, sotto il profilo della qualità garantita, degli indennizzi e rimborsi e delle procedure per i reclami.

Tutti i clienti, compresi quelli appartenenti alla tipologia business, dovrebbero essere informati in maniera trasparente sulle condizioni economiche e contrattuali applicate.

Tali regole dovrebbero essere accompagnate da un adeguato livello di controllo da parte degli enti regolatori nonché da un efficace sistema sanzionatorio, nella prospettiva di una piena apertura del mercato, in grado di dissuadere gli operatori dal commettere infrazioni con riferimento all'effettivo difetto dei requisiti posti.

Conclusioni

Affinché si traduca in un effettivo beneficio per i consumatori, una piena apertura del mercato dovrebbe essere accompagnata da misure adeguate di finanziamento del servizio universale e da norme che impongano le stesse regole a tutti i *competitors*, con particolare riferimento agli standard minimi di qualità e all'applicazione di adeguati standard di lavoro, come prospettato nello schema di nuova direttiva europea.

Il prosieguo della procedura europea di approvazione della proposta di nuova direttiva postale e la conseguente trasposizione della direttiva da parte del legislatore nazionale saranno determinanti nell'assicurare le giuste condizioni per un mercato postale competitivo e allo stesso tempo equo per tutti gli operatori a beneficio del cittadino consumatore.