

La liberalizzazione del mercato postale

Andrea Grillo

Dal 1° gennaio 2011 è in vigore la direttiva europea per la liberalizzazione dei servizi postali. Già dal 1997 il legislatore europeo ha cominciato a delineare un graduale percorso di completa apertura del mercato, a beneficio della concorrenza e della tutela dei consumatori. Oltre all'efficienza di mercato, sarà necessario continuare a garantire un servizio universale sostenibile e porsi il problema del suo funzionamento.

L'evoluzione della legislazione postale europea e la liberalizzazione del settore

Il processo di liberalizzazione del mercato postale prende le mosse dalla Direttiva 97/67/Ce "concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio". Fino ad allora, in linea generale i servizi postali in Europa sono stati riservati ai fornitori nazionali del servizio universale, che con i ricavi della riserva postale ne finanziavano la fornitura. Alcuni servizi postali, come il corriere espresso, erano invece già liberalizzati.

Con la direttiva del 1997, l'area riservata ai fornitori del servizio universale è stata limitata alle spedizioni di peso inferiore a 350 grammi e il cui prezzo era inferiore a cinque volte le tariffe pubbliche applicate a una spedizione di corrispondenza più rapida. La Direttiva 2002/39/Ce ha ridotto ulteriormente la soglia della riserva e ha previsto, a partire dal 1° gennaio 2006, una soglia di riserva di 50 grammi (e con un prezzo inferiore a 2,5 volte la tariffa base). Con la nuova Direttiva postale 2008/6/Ce, la liberalizzazione del mercato postale entra nella sua ultima fase, grazie all'eliminazione completa dell'area riservata a partire dal 1° gennaio 2011 nella maggior parte degli Stati membri.

Alcuni Paesi europei hanno, peraltro, scelto di aprire completamente il mercato alla concorrenza prima della scadenza del 1° gennaio 2011, come la Svezia (1993), la Finlandia (1994), il Regno Unito (2006), la Germania (2008) e i Paesi Bassi (2009). Inoltre, per alcuni Paesi la Direttiva 2008/6/Ce ha previsto la possibilità di una deroga alla completa liberalizzazione fino al 1° gennaio 2013. Si tratta di Paesi nuovi entranti (quelli dell'Est Europa) o caratterizzati da dimensioni territoriali disagiate (Grecia) o di piccole dimensioni (Lussemburgo). Per tutti gli altri Paesi, fra cui Francia, Italia e Spagna, la data del 1° gennaio 2011 rappresenta il momento della piena apertura del mercato alla concorrenza.

La completa liberalizzazione del mercato - così come accaduto per altri servizi di interesse generale quali le telecomunicazioni, le ferrovie o l'energia elettrica - comporta in linea generale una spinta concorrenziale con un effetto ultimo sui consumatori, in termini di riduzione dei prezzi, e sulle imprese, in termini di ricerca di una maggiore efficienza per competere sul mercato. Tuttavia, anche in un contesto liberalizzato è necessario garantire un servizio postale di base (servizio universale) a tutti gli utenti sull'intero territorio nazionale a prezzi accessibili. Per questa ragione, gli Stati membri continueranno a designare almeno un fornitore del servizio universale nel proprio territorio, a tutela delle esigenze dei cittadini.

È chiaro che la fornitura del servizio universale comporta la necessità di finanziarlo, in quanto il fornitore designato è obbligato a offrire il servizio anche nelle zone non remunerative del territorio nazionale, dove cioè il servizio viene offerto in perdita, come nella maggior parte delle aree rurali, caratterizzate da bassa densità di popolazione, zone impervie per il recapito delle spedizioni postali e, quindi, alti costi fissi sostenuti dall'operatore. Pertanto, la concorrenza è incentivata a entrare solo in quelle aree - come quelle urbane o densamente popolate - in cui l'offerta del servizio postale garantisce profitti. Al fine di mantenere un servizio universale di qualità in tutto il territorio, anche nelle aree non remunerative, diventa necessario individuare le giuste opzioni di finanziamento. Fino a oggi, l'onere del servizio universale è stato finanziato principalmente con i ricavi generati dall'area riservata al fornitore del servizio universale. Il residuo costo netto è coperto dai trasferimenti dello Stato (attraverso i contratti di programma con il fornitore del servizio universale) e/o attraverso un fondo di compensazione a cui partecipano gli altri operatori postali.

Con la piena liberalizzazione viene meno l'area riservata, pertanto diventa ancora più impellente la necessità di individuare quelle soluzioni di finanziamento che consentano di mantenere inalterata la qualità del servizio universale reso ai cittadini, nonché di sostenere l'equilibrio economico e finanziario del fornitore designato.

Con il processo delineato dalle tre direttive postali, il legislatore europeo, a partire dal 1997 ha inteso stabilire un percorso graduale di completa apertura del mercato, che abbia come approdo finale la piena concorrenza - con tutti i suoi benefici per il mercato e per i consumatori - accompagnata da garanzie di sostenibilità del servizio universale e da un suo adeguato finanziamento.

Il servizio postale universale in Italia

Il servizio postale universale in Italia è offerto da Poste Italiane spa, che lo assicura su tutto il territorio nazionale, ai sensi del D.lgs. n. 261 del 1999 e successive modificazioni e integrazioni, e del Decreto 17 aprile 2000 del ministro delle Comunicazioni, recante «*Conferma della concessione del servizio postale universale alla società Poste Italiane spa*».

Il servizio è fornito secondo modalità volte a garantire il rispetto degli obiettivi di qualità, stabiliti con decreto ministeriale (da ultimo sono stati approvati i nuovi standard di qualità del recapito dai decreti del ministero dello Sviluppo economico del 1° ottobre 2008 e del 23 novembre 2009), i cui livelli sono inseriti nel contratto di programma fra lo Stato e il fornitore del servizio universale.

Il servizio, svolto su tutto il territorio nazionale, consiste nella raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 Kg, dei pacchi postali fino a 20 Kg, delle spedizioni raccomandate e di quelle assicurate.

Un'altra caratteristica del servizio universale è la regolamentazione dei prezzi. L'Autorità di regolamentazione e vigilanza del mercato postale (oggi il ministero dello Sviluppo economico) approva *ex ante* i prezzi dei prodotti rientranti nel servizio universale. I prezzi di tali servizi sono regolamentati secondo i criteri di ragionevolezza, accessibilità all'insieme degli utenti, correlati ai costi, trasparenti e non discriminatori. Tali criteri si ispirano al principio di universalità, che è un elemento fondante per la coesione dello spazio economico e sociale europeo. I prezzi sono fissati con decreto e, inoltre, garantiscono per l'utenza *retail* uniformità sull'intero territorio nazionale (tariffe uniformi per le singole spedizioni), potendosi invece differenziare nei confronti dell'utenza *business* (tariffe modulate per tipologia di destinazione per gli invii non *retail*, come per esempio la posta *business* o *massiva*).

Il fornitore designato del servizio universale è, inoltre, tenuto ad assicurare una presenza capillare della propria rete postale, comprensiva di cassette di raccolta e uffici postali, in base a precisi criteri di distribuzione individuati con decreto dall'Autorità di regolamentazione (vedi da ultimo il Decreto 7 ottobre 2008).

Il finanziamento del servizio universale è assicurato in prima battuta dai ricavi generati dall'area riservata a Poste Italiane in qualità di fornitore del servizio universale (invii postali sotto i 50 grammi di peso e con un prezzo inferiore a 1,5 euro, in coerenza con le direttive europee). In Italia, tuttavia, la fornitura del servizio universale produce un onere di dimensioni significative, a causa delle complesse condizioni geografiche, del tasso di densità di popolazione non uniforme e del basso livello di invii pro capite del nostro Paese rispetto ad altri Paesi europei. Ciò comporta alti costi fissi, con particolare riferimento alla rete di recapito e, quindi, un significativo deficit annuo nella fornitura del servizio universale. Ciò implica ogni anno un significativo livello di costo netto del servizio universale, che risulta dalla separazione contabile che il fornitore è tenuto a presentare al regolatore.

La copertura di tale costo netto è stata fino a oggi garantita parzialmente dai trasferimenti dello Stato, il cui ammontare annuo è fissato nei contratti di programma triennali (nel 2009 il contributo pubblico copriva la metà del costo netto), mentre il resto è a carico del fornitore del servizio universale. Il fondo di compensazione, a cui contribuiscono gli altri operatori, in particolare i titolari di licenza individuale per la fornitura di servizi rientranti nell'ambito del servizio universale (oggi il 3% del fatturato di ogni operatore) non ha, per il momento, assicurato un gettito significativo.

Inoltre, a partire dal 2007, con l'avvento della crisi finanziaria internazionale, i volumi postali complessivi del mercato italiano si sono ridotti progressivamente e in maniera significativa. Ciò è stato rafforzato dal processo di sostituzione degli invii postali cartacei a opera degli strumenti digitali di comunicazione (*e-substitution*).

La completa liberalizzazione a partire dal 1° gennaio 2011 dovrebbe portare benefici per la concorrenza e per i consumatori. D'altro canto, andranno attentamente valutati gli impatti del nuovo contesto di riferimento sulla sostenibilità del servizio universale e sul suo finanziamento. Le modalità di attuazione del nuovo dettato comunitario saranno, quindi, decisive per garantire il delicato equilibrio fra libera concorrenza, esigenze dei consumatori e sostenibilità del servizio universale e del suo finanziamento.

La liberalizzazione del mercato postale in Italia

Come precedentemente illustrato, dal 1° gennaio 2011 anche l'Italia ha un mercato postale completamente aperto alla concorrenza, in quanto i *competitor* di Poste Italiane - secondo quanto disposto dalla Direttiva 2008/6/Ce - hanno la possibilità di entrare nel mercato delle spedizioni al di sotto dei 50 grammi di peso e 1,50 euro di prezzo, prima riservati al fornitore del servizio universale.

Secondo la dottrina economica e sulla scorta delle esperienze di altri settori di interesse generale, anche per il mercato postale la liberalizzazione dovrebbe portare benefici in termini sia di efficienza di mercato sia di riduzione dei prezzi al cliente finale. Sarà, tuttavia, fondamentale continuare a garantire un servizio universale sostenibile e debitamente finanziato, al fine di assicurare ai cittadini gli stessi standard di qualità.

In tema di liberalizzazione, anche l'Italia beneficerà presumibilmente di quei meccanismi, previsti dalla Direttiva 2008/6/Ce, che accompagnano il mercato verso la piena apertura alla concorrenza. In particolare, il quadro normativo europeo di riferimento delineato dalla nuova direttiva postale getta le basi per uguali condizioni competitive fra operatori (*level playing field*), principalmente in termini di obblighi per l'ottenimento dei titoli autorizzatori e di contributo al finanziamento del servizio universale. Corollario importante di questo assunto è l'esigenza di imporre a tutti gli operatori postali il rispetto delle condizioni di lavoro stabilite dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva di riferimento del settore. Ciò al fine di evitare che le imprese possano fare concorrenza facendo leva sul diverso costo del lavoro (*dumping* sociale). Questo principio è stato fortemente voluto nel 2007 in sede di approvazione della direttiva postale da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.

Un'ulteriore necessità è - come stabilito dalla direttiva - la ricerca di adeguate alternative di finanziamento del servizio universale, visto che viene meno l'area riservata. In questo senso, appare come una soluzione di buon sen-

so l'applicazione di un giusto mix di opzioni di finanziamento che derivi dai trasferimenti pubblici (attraverso un meccanismo certo e nel pieno rispetto della normativa europea sugli aiuti di Stato, come fino a oggi avvenuto) e dalla partecipazione degli operatori postali a un fondo (detto di compensazione) per il finanziamento del servizio universale.

La regolamentazione del servizio universale consisterà, inoltre, nel mantenimento di un meccanismo di price cap per la determinazione dei prezzi dei prodotti universali, e nella fissazione di standard di qualità per la fornitura del servizio universale, principalmente per i tempi di recapito.

Alcune esperienze estere in tema di liberalizzazione

Alcuni Paesi europei hanno già liberalizzato il proprio mercato postale prima del 1° gennaio 2011. In particolare, Svezia e Finlandia lo hanno fatto antecedentemente all'approvazione della prima Direttiva postale 97/67/Ce, mentre il Regno Unito nel 2006 e, più recentemente, Germania e Paesi Bassi. Qui di seguito si vogliono fornire alcune informazioni utili sulla regolamentazione dei mercati postali in alcuni Paesi chiave.

Il Regno Unito ha già avuto modo di valutare gli effetti della liberalizzazione, a cinque anni dalla sua partenza. Royal Mail, che ha continuato a essere il fornitore designato del servizio universale anche dopo l'apertura del mercato, ha dovuto fare fronte alle sfide poste dalla concorrenza.

La principale caratteristica del mercato inglese è la regolamentazione dell'accesso degli operatori postali alla rete di Royal Mail, inclusa la determinazione del prezzo di accesso. Tale obbligo, in realtà, va oltre rispetto a quanto dettato dal legislatore europeo, che prevede la possibilità di garantire l'accesso alla rete postale alle condizioni di trasparenza e di non discriminazione, per un determinato elenco di elementi di rete. Di fatto, oggi Royal Mail versa in una situazione finanziaria difficile, a cui ha contribuito anche la fissazione in via regolamentare di prezzi di accesso artificialmente bassi.

Per trovare una soluzione alle attuali problematiche, nell'estate del 2010 il Governo britannico ha riproposto un processo di privatizzazione dell'azienda, accompagnato da una gestione indipendente della rete degli uffici postali (che resteranno comunque in mano pubblica) e dal trasferimento allo Stato di gran parte dell'attuale debito di Royal Mail relativo allo schema pensionistico dei dipendenti postali. Inoltre, verrà rivisitato a breve l'attuale modello di regolamentazione dell'accesso e verrà concessa a Royal Mail una maggiore flessibilità nella determinazione dei prezzi del servizio universale.

In Germania, il mercato postale è stato liberalizzato nel 2008. Deutsche Post continua a essere il fornitore designato del servizio universale. A tre anni dalla liberalizzazione, Deutsche Post sta compiendo notevoli sforzi nel diversificare le proprie attività per affrontare la concorrenza. In particolare, ha rafforzato le

proprie attività di logistica internazionale e - nel proprio mercato interno - ha lanciato recentemente un servizio di recapito elettronico, ponendosi come soggetto attivo nel mercato concorrente delle comunicazioni digitali.

In Germania resta acceso il dibattito sul rispetto delle condizioni di lavoro per i dipendenti del settore postale, che è uno degli obblighi essenziali imposti dal legislatore europeo. Nel primo anno di liberalizzazione, il Governo tedesco aveva fissato, fra gli obblighi relativi alla disciplina del lavoro, un salario minimo per il settore postale che tutti gli operatori erano tenuti ad assicurare ai propri dipendenti, al fine di evitare fenomeni di concorrenza sleale nel mercato postale. La magistratura tedesca aveva successivamente dichiarato illegittima tale norma e ancora oggi la questione resta oggetto di dibattito.

La Francia, come l'Italia, ha liberalizzato il proprio mercato il 1° gennaio 2011. La legge di trasposizione della Direttiva 2008/6/Ce, approvata a marzo 2010, ha disposto la trasformazione di La Poste in società per azioni e ha previsto un'iniezione di capitale di 2,7 miliardi di euro, facendo entrare nell'azionariato di La Poste anche la Cassa Depositi francese, oltre allo Stato, che fino a oggi ha avuto la totale partecipazione al capitale.

Inoltre, la legge ha designato La Poste quale fornitore del servizio universale almeno fino al 2026, ha imposto a tutti gli operatori il rispetto delle condizioni di lavoro e ha formalizzato le ulteriori missioni pubbliche di La Poste oltre al servizio universale, quali la distribuzione dei prodotti editoriali, la presenza degli uffici postali nel territorio nazionale e la fornitura del libretto postale a condizioni agevolate in tutto il territorio. Per ogni missione pubblica, incluso il servizio universale, la legge prevede soluzioni di finanziamento pubblico certe e significative nel tempo. Di fatto, la legge francese di liberalizzazione da una parte pone le basi per un adeguato sviluppo della concorrenza, dall'altra consente a La Poste di dotarsi degli strumenti necessari a competere nel contesto internazionale quale attore protagonista.

In definitiva, ogni Paese europeo ha percorso fino a oggi un diverso sentiero per la liberalizzazione del proprio mercato postale. Il comune denominatore delle normative nazionali è l'applicazione dei principi fondamentali della nuova Direttiva postale europea 2008/6/Ce, con particolare riguardo a un equo sviluppo della concorrenza e al mantenimento di un servizio universale di qualità, adeguatamente finanziato.