

Liberalizzazione del mercato postale: riformare le istituzioni per la sua regolazione

di Vincenzo Visco Comandini

Con la liberalizzazione del mercato postale ormai prossima (1 gennaio 2011) il tradizionale modello organizzativo di regolazione gestita da un dipartimento ministeriale competente per materia, assistito da un organo solo formalmente tecnico come il NARS (ormai inglobato nel CIPE) è diventato palesemente obsoleto. Non a caso su 27 stati membri dell'Unione l'Italia è rimasta sola a mantenere le competenze regolatorie postali in capo al governo: tutti gli altri paesi (buon ultima la Spagna che fino allo scorso anno continuava a seguire il modello statale) hanno istituito, cogliendo l'occasione dell'obbligo di recepire la direttiva comunitaria, un organismo di regolazione dotato di ampia autonomia nei confronti dell'esecutivo.

Diverse sono le ragioni per riformare subito la regolazione postale assegnandone le funzioni di tipo tecnico ad un'autorità indipendente, dal momento che quelle di indirizzo politico generale, come la definizione del perimetro del servizio universale, l'assegnazione di licenze e autorizzazioni, la verifica e rispetto delle norme di legge non tecniche dovranno comunque rimanere, com'è del resto in tutto il mondo, competenza del governo, ovvero del Dipartimento delle Comunicazioni del Ministero per lo sviluppo economico.

In primo luogo, la liberalizzazione dei mercati dei servizi postali accresce il fabbisogno di competenza tecnica richiesta per operare efficacemente la loro vigilanza, stimolare la concorrenza e approvare le tariffe di quei prodotti in cui l'operatore incumbent mantiene la dominanza di mercato. Ciò vale in particolare per l'Italia, dove la gestione del servizio universale richiede un cofinanziamento del suo costo netto anche da parte di soggetti esterni al mercato postale vero e proprio. Fino ad oggi, questo è stato garantito per metà circa da un trasferimento statale specifico e per l'altra da un sussidio incrociato proveniente dai profitti realizzati dai servizi finanziari di Bancoposta e da quelli assicurativi di Poste Vita.

Le norme vigenti prevedono l'istituzione di un fondo di compensazione alimentato dai profitti realizzati dagli operatori che servono le remunerative aree urbane, ma in pratica questo non ha mai funzionato avendo generato un gettito puramente simbolico. Infatti il criterio previsto dalla legge (il decreto legislativo del 1999 di attuazione della direttiva europea 97/67) di assoggettare al contributo le sole imprese (diverse dal fornitore del servizio universale, ossia Poste Italiane) che operano nell'ambito dei servizi universali ha spinto queste ultime a dichiarare che il loro servizio non presentava alcun carattere di universalità, col risultato che nessuno contribuisce se non in misura marginale.

Uno dei compiti immediati del nuovo organo di regolazione sarà proprio quello di riformare il meccanismo di funzionamento del fondo di compensazione, che dovrà essere gestito da un soggetto tecnico autorevole che riscuota il consenso di tutti i principali attori della filiera e dei mercati postali. Il fondo non è certo la panacea dei problemi, perché, come gli economisti sanno bene, sia il

trasferimento statale sia il fondo di compensazione sono strumenti comunque distorsivi della concorrenza. Per ridurre gli effetti negativi sono necessari interventi, soprattutto in materia di sostenibilità dei prezzi e di corretto accesso alla rete, che ricreino reali condizioni di parità concorrenziale fra le imprese senza gravarle di oneri eccessivi.

In secondo luogo, il ruolo delle istituzioni comunitarie sta crescendo d'importanza, perché la Commissione Europea si sta ritagliando il ruolo di difensore delle autorità indipendenti di regolazione. Il concetto di indipendenza è ormai chiaramente riferito rispetto al governo, ossia le autorità regolatorie debbono essere sottratte, grazie a garanzie nelle nomine dei suoi vertici e ad adeguati meccanismi di finanziamento autonomo fissati dalla legge, al ciclo politico elettorale e ai rischi di esautorazione in caso di conflitto con il potere politico. Il caso, recente, che ha fatto propendere le istituzioni comunitarie per questa strategia è quello dell'Autorità di regolazione delle telecomunicazioni in Romania, i cui vertici a causa di un conflitto con il governo, anziché essere mantenuti fino alla naturale scadenza, sono stati improvvisamente esautorati e sostituiti grazie ad una legge fatta approvare in fretta e furia dalla maggioranza di governo di quel paese.

La Commissione Europea ha recentemente aperto nei confronti dell'Italia e di altri stati membri inadempienti una procedura di infrazione (n. 2009/2149), per violazione delle norme comunitarie per la mancata istituzione di un'Autorità nazionale indipendente di regolamentazione di settore, così come previsto dalla direttiva 97/67. Oltre alla spada di Damocle della procedura di infrazione contro l'Italia, la Commissione sta utilizzando anche un tipico strumento di moral suasion.

Con una decisione del 10 agosto scorso, la Commissione ha infatti istituito il gruppo dei Regolatori Europei per i servizi postali, e per ogni stato membro è stato designato il soggetto chiamato a partecipare al gruppo. Per l'Italia il regolatore non è indicato, perché si legge che chi partecipa al gruppo sarà "il regolatore nazionale indipendente da istituirsi ai sensi dell'art. 37(2)(h) della Legge 4 giugno 2010, n. 96, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 2009" ovvero l'attuale regolatore è stato di fatto delegittimato.

Il bisogno di istituire un nuovo organo di regolazione è dunque urgente. Irrilevante la denominazione di Autorità Indipendente o Agenzia di regolazione, ma fondamentale è invece il profilo dell'indipendenza finanziaria dell'organo (l'occasione propizia è di usare il fondo di compensazione come sua fonte principale) nonché un'organizzazione con un vertice non revocabile ai cambi di governo, possibilmente formato da un collegio di commissari che abbiano durata di mandato sufficientemente lungo e non sincronizzato con le elezioni.

Infine di una certa importanza sarà la scelta, squisitamente politica, se istituire un soggetto ad hoc monofunzionale, come ha fatto il Regno Unito, ovvero creare una direzione di regolazione postale presso le autorità di regolazione dei servizi a rete già esistenti, come ha fatto la quasi totalità degli stati membri, che ha scelto in grande maggioranza di accorpate le funzioni regolatorie postali a quelle di telecomunicazione.

In questa scelta potrebbero aiutare considerazioni di political economy: un'autorità di regolazione plurifunzionale è meno soggetta ai rischi di "cattura" da parte dei regolati, perché una parte del collegio dei commissari è comunque estranea all'industria regolata. Nella realtà, la decisione che il governo dovrà prendere rifletterà l'esito della concorrenza incessante esistente fra istituzioni, ciascuna delle quali è sempre in gara per ottenere il maggior numero possibile di funzioni pubbliche da esercitare.