

Il paradosso della liberalizzazione del mercato postale in Italia

di Vincenzo Visco Comandini

La direttiva europea 6/2008 ha stabilito che il primo gennaio del prossimo anno il monopolio legale nel mercato dei servizi postali dovrà essere interamente rimosso. Quali sono i benefici attesi da questa liberalizzazione? Possiamo aspettarci i tipici vantaggi della concorrenza quali prezzi più bassi, un'attenzione sulla qualità, lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi? La risposta è: in Italia tutto dipende da come lo stato e il regolatore (oggi il Dipartimento Comunicazioni del Ministro dello Sviluppo Economico) gestiranno la delicata fase di passaggio al pieno funzionamento del mercato in concorrenza.

I servizi postali presentano molte caratteristiche tipiche del monopolio (o oligopolio) naturale: nei paesi che hanno liberalizzato in anticipo – per tutti il caso della Svezia dove il mercato è stato aperto fin dal 1993 – l'operatore storico nazionale è rimasto sempre largamente dominante, potendo godere oltre che dei forti vantaggi di scala, anche di una rete capillare di uffici postali (costruiti quando le poste erano incardinate nell'amministrazione statale) che a nessun concorrente converrà mai replicare.

Rispetto ad altri paesi, l'Italia presenta due peculiarità che tendono ad ostacolare, anche dopo l'abolizione del monopolio legale, una reale concorrenza. Da un lato un mercato postale di dimensioni assai ristrette (circa 110 lettere per abitante contro una media europea superiore a 200, con punte di 400-500 in Francia e Olanda) che rende il business postale tradizionale, per legge offerto con modalità universali ossia con obbligo di recapito giornaliero su tutto il territorio nazionale, strutturalmente in deficit. Dall'altro il fornitore nazionale, Poste Italiane, realizza forti profitti (721 mln € nel 2008) ma solo nei servizi assicurativi e finanziari. Di conseguenza il servizio universale (il suo costo netto per l'anno 2008 è stato di 669 mln €) è finanziato de facto da fonti esterne, per una metà circa da uno specifico trasferimento dello stato (364 mln € nel 2008) e per l'altra da un sussidio incrociato implicito dai servizi non postali.

Questo sistema poteva andare bene nel mercato in monopolio, ma in quello liberalizzato genera serie inefficienze, fra l'altro contrarie all'interesse di lungo periodo dell'azionista di Poste Italiane, ossia il Ministero dell'Economia e Finanze. Infatti da un lato impedisce che l'azienda postale possa essere privatizzata (se si vendesse il Bancoposta così com'è, ci sarebbe sicuramente la fila degli acquirenti, ma decine di migliaia di dipendenti del settore postale rimarrebbero senza lavoro), dall'altro non incentiva l'efficienza di fornitura del servizio postale (in fondo, è lo stato il pagatore) né crea le condizioni per una sana concorrenza.

Dunque poche possibilità di concorrenza reale? Lo spazio c'è, se si attuano alcuni interventi, peraltro non particolarmente complessi e preparandosi a resistere alle prevedibili reazioni delle lobby colpite. Il sistema concorrenziale potrebbe essere in equilibrio se: 1) venissero abolite (o comunque drasticamente ridotte) tutte le forme di prezzi politici oggi fissate per una parte eccessivamente ampia consistente dei servizi postali e 2) l'attuale fondo di compensazione per il servizio universale postale venisse riformato imponendo un contributo ad un certo numero di soggetti.

In qualsiasi industria i prezzi politici distruggono l'efficienza e la sostenibilità dei mercati, ma in quella postale il rischio è particolarmente alto: le poste svedesi accettarono nel 1993 la

liberalizzazione del mercato in cambio di una completa autonomia decisionale nella fissazione dei prezzi, compresi quelli che fino a quel momento venivano fissati con criteri politici dalle autorità pubbliche.

In Italia la forbice fra prezzi dei prodotti offerti sul mercato e quelli dei servizi i cui prezzi sono politici è molto ampia, sia nei valori che nel numero dei soggetti beneficiati. Mentre le lettere sono offerte a prezzi più o meno vicini ai costi, quelli di gran parte dei prodotti dell'industria editoriale (pure essendo questi ben più voluminosi) sono fra le due e le tre volte inferiori alle lettere, e solo in parte compensati da un ulteriore e specifico trasferimento a Poste da parte dello stato. L'ampiezza dell'area del beneficio accordato da questi prezzi è notevole e non riguarda solo il recapito dei quotidiani (anche all'estero vi è un interesse pubblico alla loro diffusione), ma è allargata alle riviste, ai libri e alle variegate pubblicazioni di organizzazioni senza fini di lucro e cooperative, che pagano solo 8 centesimi per le loro spedizioni. Il risultato è che soltanto Poste Italiane gestisce questo servizio perché obbligata dalla legge, mentre i concorrenti - che pure potrebbero ugualmente offrirlo perché il servizio non è mai stato in monopolio - non lo fanno perché a quei prezzi perderebbero sicuramente. Sotto il profilo concorrenziale, è evidente che il sussidio incrociato proveniente dal Bancoposta, unitamente ai prezzi politici, consente a Poste Italiane di godere di una significativa barriera all'entrata, che non sussisterebbe se il regolatore limitasse al minimo i prezzi politici.

Quanto al fondo di compensazione del servizio universale, classico strumento utilizzato nella regolazione per far contribuire chi offre il servizio nelle sole aree geografiche o di prodotto, questo esiste già in Italia, ma solo sulla carta perché il criterio di contribuzione vigente, l'offerta di servizi lettere di universali, è artificioso. I fornitori concorrenti possono infatti bypassare il contributo dietro una semplice dichiarazione di non universalità del proprio servizio offerto. Per questi motivi, l'attuale meccanismo di funzionamento del fondo va rivisto, includendo nuovi soggetti che dovrebbero contribuire sulla base di un'aliquota predeterminata ex ante del loro fatturato, mentre andrebbe comunque mantenuto almeno in parte (ad esempio per il 50% dell'ammontare del fondo da finanziare) il sussidio statale. Le industrie interessate potrebbero essere le seguenti: i servizi di consegna lettere e pacchi in ambito urbano; i servizi di consegna della posta non indirizzata; i servizi di corriere espresso; i servizi finanziari e assicurativi offerti da Poste Italiane attraverso la rete degli uffici postali. Idealmente, come anche sostenuto dalla direttiva europea 6/2008, l'entità del contributo di ciascun mercato da tassare dovrebbe riflettere il livello dei benefici (esternalità positive) goduti dalle imprese dall'esistenza di una rete di servizi universali. Ciò significa che un mercato può contribuire al fondo, se è sostituto o complemento del servizio postale universale. Il contributo dei servizi finanziari di Bancoposta dovrebbe riflettere non solo i costi effettivi per l'utilizzo della rete postale di Poste Italiane (come lo è oggi nel sistema di contabilità dei costi delle Poste Italiane), ma anche i notevoli benefici che ne derivano. Peraltro, l'introduzione del nuovo sistema non farebbe altro che rendere esplicito l'attuale sussidio interno. A nessuno piace pagare contributi a terzi, ma le industrie tassate potrebbero forse accettare il sistema se venisse loro concessa, sulla base di accordi commerciali, l'opportunità di utilizzare la rete postale universale, creando così un serio incentivo al contenimento dei costi di Poste Italiane.

L'aumento delle attività di regolazione conseguente alla liberalizzazione del mercato postale suggerisce l'opportunità di una sua riforma, assegnandone le funzioni di tipo tecnico (quelle politico-generaliste debbono rimanere in capo al governo) ad un'autorità indipendente dal governo (che è anche l'unico azionista di Poste) con adeguati meccanismi di finanziamento autonomo fissati per legge (nel nostro caso, dallo stesso fondo di compensazione del servizio universale). La Commissione Europea ha recentemente aperto nei confronti dell'Italia e di altri stati membri inadempienti una procedura di infrazione, ad oggi riservata (n. 2009/2149), per violazione delle norme comunitarie per la mancata istituzione di un'Autorità nazionale indipendente di

regolamentazione di settore, così come previsto dalle direttive. Escludendo la soluzione, inutilmente costosa, di un'autorità monofunzionale ad hoc, le funzioni regolatore postali di tipo tecnico andrebbero così assegnate all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, soggetto oggi più idoneo al loro esercizio, opzione peraltro già prevista da un ddl del governo Prodi nel 2007.