



LA RIFORMA DEL SETTORE POSTALE NELL'ERA DIGITALE

La ricerca è stata svolta nell'ambito e con il contributo dell'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione-Irpa e del Centro di consulenza giuridica dell'Università degli Studi Roma Tre.

Il presente testo costituisce una bozza provvisoria in vista della discussione seminariale presso l'Università degli studi Roma Tre il 17 marzo 2015 ed è pertanto soggetto a revisioni.

Indice

Giulio Napolitano, *La riforma del settore postale nell'era digitale: problemi e prospettive*....p. 5

Giorgio Mocavini, *I compiti strategici di Poste Italiane*.....p. 9

Maria Stella Bonomi, *La trasformazione del servizio universale postale per rispondere ai nuovi bisogni*.....p. 65

Maria Antonia Impinna e Alessandra Miraglia, *Tutela della concorrenza e sostenibilità del servizio universale postale*.....p.111

Giulio Napolitano

La riforma del settore postale nell'era digitale: problemi e prospettive

Questa ricerca muove dalla constatazione di un paradosso: l'enorme divario tra la straordinaria rilevanza economico-sociale del settore postale e l'ancora scarsa riflessione sui suoi assetti istituzionali e regolamentari e sulle sue prospettive evolutive.

Questo paradosso, naturalmente, ha una spiegazione storica. La lunga stagione del monopolio intestato a un'amministrazione dello Stato aveva in larga parte sopito l'interesse per un settore almeno apparentemente immutabile, sottoposto a un corpo di regole stabile e organico. Soltanto nel Trattato di diritto amministrativo diretto da Vittorio Emanuele Orlando, nel saggio dedicato alla materia all'inizio del XX secolo, era ancora vivido il ricordo del vivace dibattito che aveva preceduto l'approvazione della legge con cui nel 1862 veniva istituito il monopolio postale sull'intero territorio nazionale.

La disciplina primaria e secondaria della materia, intanto, confluiva nei codici postali e delle telecomunicazioni prima nel 1936 e poi nel 1973, oggetto naturalmente di commenti e studi di settore. Ma, in definitiva, il tasso di criticità e il livello di riflessione teorica su quell'impianto normativo rimanevano ridotti, anche grazie allo sviluppo di un sistema di concessionari dell'amministrazione postale, protetti e sovvenzionati dallo Stato. In questo contesto, d'altra parte, i contenziosi erano relativamente contenuti: e si sa che l'attenzione del giurista è richiamata soprattutto dallo sviluppo di un buon numero di controversie nelle varie corti. Se queste scarseggiano si può ben capire (anche se non del tutto giustificare) la mancanza di studi approfonditi.

Soltanto negli anni Novanta del XX secolo questo equilibrio ha cominciato a incrinarsi con i primi segni di apertura del mercato a livello europeo e gli interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, particolarmente impegnata

nella lotta ai monopoli pubblici, anche in via di supplenza rispetto ad autorità amministrative di settore ritenute non sufficientemente forti o attrezzate.

Eppure, l'avvio della stagione della liberalizzazione, con la prima direttiva comunitaria e il suo recepimento a livello nazionale, non ha inizialmente determinato un cambio davvero significativo nell'approfondimento delle analisi scientifiche dedicate a questo settore, se si eccettuano alcuni isolati contributi di economisti, soprattutto pratici. Questa disattenzione può sembrare ancora più sorprendente se paragonata con lo straordinario sviluppo degli studi, non solo economici, ma anche giuridici, in materia di telecomunicazioni o di energia elettrica.

Anche questa apparente anomalia ha forse una spiegazione e probabilmente dipende dal fatto che quella postale è stata, almeno inizialmente, una liberalizzazione, da un lato, 'addolcita' dalla persistente presenza dello Stato e dalla chiara garanzia del servizio universale, e, dall'altra, favorita da una dinamica competitiva più agile, grazie a un mercato caratterizzato da minori barriere strutturali e da investimenti più facilmente sostenibili. L'operatore storico, d'altra parte, era destinato a rimanere pubblico, anche dopo il completamento della privatizzazione formale. La regolazione restava nelle mani del ministero, che poteva più facilmente amministrarla contemperando gli interessi dei vari attori in campo, senza generare un significativo contenzioso. L'intervento finanziario pubblico prometteva di coprire tutti gli oneri iniqui derivanti dall'obbligo di fornitura del servizio universale, anche una volta superato il residuo regime di riserva. A ciò si aggiunga che l'equilibrio economico-finanziario complessivo di Poste italiane poteva comunque contare sui ricavi provenienti da altri e più redditizi ambiti di attività.

Naturalmente, i primi tre lustri del nuovo regime del servizio postale sono stati segnati da molti cambiamenti, a cominciare da una profonda trasformazione e modernizzazione dei sistemi gestionali e da un generale innalzamento dei livelli qualitativi. Lo sviluppo di una dinamica competitiva molto diffusa, d'altra parte, ha consentito di allargare il mercato consentendo l'ingresso e lo sviluppo di molti nuovi operatori. L'Autorità *antitrust* ha continuato a far sentire la sua voce su alcuni punti critici specifici, soprattutto a tutela degli operatori alternativi. I contenziosi tra gli operatori, naturalmente, non sono mancati, ma sono rimasti entro livelli fisiologici. La riflessione giuridico-istituzionale ha così continuato a latitare mentre quella economica ha finito talora per estendere al servizio postale, a volte in modo un po' superficiale, schemi teorici e ordini argomentativi propri di altri servizi di pubblica utilità, come le telecomunicazioni o l'energia elettrica.

Questo scenario, però, è destinato a cambiare radicalmente nei prossimi anni. L'individuazione dell'Agcom quale autorità nazionale di regolamentazione ha immediatamente comportato un significativo mutamento di procedure e tecniche di regolazione, generando anche un aumento del contenzioso. Ma a essere completamente diverso è lo scenario di riferimento. La liberalizzazione compie il suo 'ultimo miglio' proprio mentre cala consistentemente la domanda di servizi postali, mentre in altri settori (basti pensare al caso della telefonia mobile) l'introduzione della concorrenza aveva avuto la straordinaria fortuna di combaciare con mercati in forte crescita.

La caduta dei consumi è la conseguenza non solo della crisi ma anche di un complessivo cambiamento del processo economico e del costume sociale, dovuto allo straordinario sviluppo dei servizi digitali. Ciò rende sempre più difficili e sensibili le scelte regolatorie, proprio in ragione del loro impatto sono un mercato dagli equilibri economico-finanziari sempre più incerti. E, soprattutto, impone un complessivo ripensamento dell'assetto istituzionale e del sistema normativo di riferimento, europeo e nazionale. Lo sviluppo della posta elettronica, semplice e certificata, e, più in generale, la crescita dell'insieme dei servizi digitali sollecitano una revisione del perimetro e delle modalità operative del servizio postale universale e, allo stesso tempo, aprono la strada a nuove, più agili ed efficaci forme di interazione tra gli operatori postali e gli utenti.

Si tratta, naturalmente, di problematiche che hanno specifiche dimensioni nazionali, in relazione alla diversità delle tradizioni, dei costumi e delle caratteristiche economiche, sociali e geografiche di ciascun Paese. Eppure, non può sfuggire la rilevanza di tali problematiche rispetto agli obiettivi dell'Agenda digitale europea e alla creazione di un'Unione sempre più interconnessa e comunicante: di qui la necessità di un ripensamento, innanzi tutto a livello europeo, del quadro normativo e regolamentare, anche grazie alla sollecitazione che può venire dai governi nazionali maggiormente sensibili a questo tema.

Anche per questa ragione, bisogna avviare una riflessione strategica sul ruolo che il sistema postale e in particolare l'infrastruttura materiale, tecnologica e umana dell'operatore incaricato del servizio universale possono svolgere attivamente per il piano di digitalizzazione del Paese, per il miglioramento e la semplificazione dei rapporti tra amministrazioni e privati, per l'alfabetizzazione digitale dei cittadini. Vi sono cioè all'orizzonte altre missioni di interesse economico generale che possono essere utilmente adempiute tramite il sistema postale con soluzioni istituzionali innovative e schemi giuridici adeguati.

Nel frattempo, per assicurare il migliore funzionamento della dinamica concorrenziale e insieme la sostenibilità economico del servizio universale, le scelte dell'Agcom sull'accesso alla rete postale, sui livelli del servizio universale e sulle modalità di copertura dei suoi costi, a carico non più solo del bilancio pubblico, non vanno considerate isolatamente una dall'altra. Un'importante indicazione in tal senso viene anche dal recente intervento legislativo, che, proprio a fronte di una consistente riduzione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento del servizio universale, ha voluto garantirne la sostenibilità attraverso misure di rimodulazione adeguate al mutare dei bisogni della collettività.

Tutte le leve di intervento a disposizione del regolatore, dunque, vanno azionate all'interno di un disegno unitario e coerente, tenendo conto delle caratteristiche proprie del mercato postale, delle peculiarità delle sue dinamiche concorrenziali e delle esigenze di interesse collettivo che si vogliono soddisfare. E ad analogo impegno vanno chiamate, naturalmente nell'ambito delle diverse e specifiche competenze istituzionali, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le altre autorità e amministrazioni pubbliche, cui spetta intervenire su snodi essenziali come quelli che riguardano il corretto svolgimento delle gare pubbliche e le relative dinamiche competitive, prevenendo e sanzionando abusi e allo stesso tempo evitando inique penalizzazioni derivanti da strutture di costo inevitabilmente diverse per i vari operatori concorrenti.

Tutto ciò d'altra parte richiede il superamento di approcci e inquadramenti ormai antiquati, tanto più nel momento in cui Poste italiane è destinata alla quotazione in borsa. Basti qui citare la contraddizione in cui sembra cadere una parte della giurisprudenza amministrativa quando finisce per ricostruire in termini di esercizio del potere e di discrezionalità amministrativa (consentendo addirittura agli enti locali di impugnarle in giudizio) le misure di razionalizzazione degli uffici postali che invece dovrebbero rispondere a una logica aziendale di efficienza, una volta garantiti i livelli del servizio universale (anche con misure alternative a quelle tradizionali).

Gli studi contenuti in questa ricerca e dedicati ai compiti strategici dell'operatore storico, all'evoluzione del servizio universale e al rapporto tra dinamiche concorrenziali e sua sostenibilità economico-finanziaria intendono dunque offrire un primo contributo all'approfondimento anche in chiave giuridico-istituzionale dei problemi e delle prospettive di riforma del settore postale.

Giorgio Mocavini

I compiti strategici di Poste Italiane

SOMMARIO: Introduzione - I. La rete postale: infrastruttura strategica per il Paese - 1. Le Poste nella pubblica amministrazione - 2. La privatizzazione formale - 3. Le prospettive di privatizzazione sostanziale - II. Efficacia ed efficienza del servizio postale: un itinerario storico - 1. Il servizio postale nella gestione diretta della pubblica amministrazione - 2. Dagli anni Novanta del XX secolo a oggi: un servizio in trasformazione - III. La gestione del risparmio: il ruolo di Poste come operatore finanziario - 1. Il risparmio postale e la diversificazione dei prodotti finanziari - 2. Il circuito postale come alternativa al circuito bancario - 3. Il sostegno alle piccole e medie imprese - IV. Il contributo di Poste allo sviluppo del *Welfare* privato - 1. I bisogni di protezione sociale e i servizi assicurativi di Poste - 2. Il *Welfare* come motore della crescita economica - V. Gli uffici postali come *maisons des services publics* - 1. Lo “Sportello Amico” e le attività di *e-government* - 2. Alfabetizzazione digitale, *e-commerce* e pagamenti elettronici - Conclusioni

Introduzione

Poste Italiane S.p.A. opera in quattro distinte aree economico-produttive: in primo luogo, è affidataria del servizio postale universale fino al 2026¹; in secondo luogo, è un operatore che si occupa della gestione del risparmio postale e di altri servizi di natura finanziaria; in terzo luogo, è impegnata nel mercato del *Welfare* e della copertura del rischio; infine, svolge una missione di interesse economico generale ai sensi del vigente contratto di programma con lo Stato italiano, che oggi si sostanzia in una serie di servizi, al di fuori di quelli postali in senso stretto, utili per il cittadino, per le imprese e per le pubbliche amministrazioni.

Non c'è in Italia un'impresa che concentri su di sé funzioni tanto varie e diverse: da un lato, Poste gestisce il servizio pubblico postale, dall'altro opera come un'impresa assicurativa; da una parte serve da collettore del risparmio per conto della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., dall'altra agisce come autonomo istituto finanziario; sotto determinati profili garantisce mansioni che spetterebbe compiere alle pubbliche amministrazioni, in special modo locali, sotto altri si comporta come

¹ Ai sensi dell'art. 3, d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, come modificato dall'art. 1, c. 18, d.lgs. 31 marzo 2011, n. 58 e dall'art. 1, cc. 274-287, l. 23 dicembre 2014, n. 190.

ogni impresa dovrebbe, ossia dedica molta attenzione e cura all'innovazione e allo sviluppo delle nuove tecnologie.

Comprendere quale sia il peso e la rilevanza per la collettività di tutte queste attività e capire quanto sia strategico per il Paese che Poste Italiane continui a erogare questi servizi sono gli obiettivi del presente contributo, anche alla luce sia degli attuali processi di privatizzazione e di informatizzazione della società sia del ripensamento del ruolo e del perimetro del servizio postale universale.

La ricerca si articola dunque in cinque capitoli: nel primo si compie una analisi storica delle strutture che si sono succedute nella gestione della rete postale in Italia e si esaminano le principali ricadute di una potenziale privatizzazione parziale dell'attuale società postale; nel secondo si concentra l'attenzione sul servizio postale e, in particolare, sui livelli di efficacia e di efficienza che l'operatore postale ha raggiunto nel corso della sua lunga storia, sia come amministrazione pubblica, sia come società per azioni, ai fini di dare conto delle prospettive future del servizio pubblico e di comprendere se vi sia la possibilità di soddisfare gli obblighi del servizio medesimo a condizioni economicamente sostenibili; nel terzo si descrivono le più rilevanti attività di Poste nel settore finanziario, mettendo in luce come al risparmio postale, che pure resta di primaria importanza, si affianchi sempre più un tentativo di diversificazione dell'offerta dei prodotti finanziari, sempre nella logica della tutela del risparmio e del sostegno allo sviluppo economico; nel quarto, dopo avere dato conto delle ragioni economiche e sociali che impongono all'Italia di dotarsi di un sistema integrativo di *Welfare* privato, si descrivono i servizi lanciati da Poste nel settore assicurativo e previdenziale; nel quinto si propone di pensare alle Poste come un luogo di intermediazione privilegiata tra cittadini e pubblica amministrazione, nell'ottica di una semplificazione dei rapporti fra gli stessi, e si prospetta l'evoluzione degli uffici postali in *maisons des services publics*, centro di raccolta, non solo fisico, ma anche digitale e informatizzato, delle istanze rivolte da cittadini e imprese alla pubblica amministrazione.

I. La rete postale: infrastruttura strategica per il Paese

La relazione tra dotazione di infrastrutture e sviluppo di un territorio è ormai ampiamente riconosciuta in ambito economico: infrastrutture moderne, ad alta intensità di capitale, e collegate tra loro, determinano una maggiore produttività, redditi crescenti e livelli occupazionali più alti².

Tra le varie tipologie di infrastrutture, lo *stock* di quelle relative alle comunicazioni e ai trasporti contribuisce in maniera sensibile a rafforzare e innovare il sistema economico, consentendo ai processi produttivi di combinare al meglio i fattori del capitale e del lavoro³.

Queste brevi premesse permettono di comprendere quanto strategico e rilevante possa essere per una nazione il sistema di comunicazione postale, che ovunque viene a caratterizzarsi come infrastruttura a rete dotata di due peculiarità. In primo luogo, un'infrastruttura a rete, per potere operare con standard ottimali, ha bisogno di un elevato grado di integrazione: la particolarità del sistema postale è che i suoi uffici, pur presenti in maniera diffusa sul territorio, non sono fisicamente interconnessi, poiché la loro integrazione viene assicurata dal capitale umano preposto al funzionamento della rete⁴. In secondo luogo, i servizi forniti oggi

² Tra gli studi di economia più significativi sul punto si possono rammentare D. A. ASCHAUER, *Why is Infrastructure Important?*, in A. H. MUNNELL (a cura di), *Is There a Shortfall in Public Capital Investment?*, Boston, Federal Reserve Bank of Boston, 1990, pp. 21 ss. e D. BIEHL, *The Contribution of Infrastructure to Regional Development*, Bruxelles, Commission of the European Communities, Infrastructure Study Group, 1986.

³ In letteratura è consolidata la convinzione che una maggiore dotazione di infrastrutture migliori l'efficienza del sistema economico, perché aumenta l'*output* che si può ottenere da una quantità fissa di fattori produttivi. Sul punto si leggano A. SHAH, *Dynamics of Public Infrastructure, Industrial Productivity and Profitability*, in *The Review of Economics and Statistics*, 1992, pp. 28 ss. e A. MACCHIATI – G. NAPOLITANO (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 29 ss.

⁴ Si vuole cioè osservare che, a differenza di una qualsiasi infrastruttura, la rete postale dipende molto dal capitale umano utilizzato ed è perciò fondamentale comprendere come tale capitale sia organizzato e gestito. A questo proposito si rinvia a V. VISCO COMANDINI, *Il settore postale: liberalizzazione e servizio universale*, in P. M. MANACORDA (a cura di), *I nodi delle reti – Infrastrutture, mercato e interesse pubblico*, Firenze, Passigli, 2010, p. 387.

mediante le Poste sono molteplici, non si limitano allo smistamento della corrispondenza, al quale comunque si collegano obblighi e oneri propri del servizio pubblico, ma comprendono anche servizi finanziari e del risparmio postale, servizi assicurativi e di telecomunicazioni⁵.

L'analisi storica dimostra che la rete postale ha avuto un'importanza primaria, in generale, per tutto il mondo occidentale e, in particolare, per l'Italia almeno a partire dai primi anni del XIX secolo. È infatti in questa epoca che le questioni relative alla gestione del sistema postale si legano alle tematiche dello sviluppo economico e dei lavori pubblici: la costruzione e il mantenimento di uffici postali in ogni comune richiedevano, come per ogni infrastruttura, ingenti somme di investimenti e di capitale pubblico. Nello stesso periodo si pone anche il problema dell'assunzione del servizio postale da parte dello Stato: la circolazione di lettere e missive veniva infatti percepita come funzionale all'unificazione del Paese dal punto di vista delle comunicazioni⁶.

La rete postale delle origini è perciò gestita direttamente dalla pubblica amministrazione centrale, perché realizzata in larga misura dallo Stato, perché necessaria per il completamento dell'unità politica del Regno d'Italia, perché si pensava costituisse un monopolio naturale e, infine, perché il servizio postale era a tutti gli effetti considerato un servizio pubblico⁷: dopo quasi un secolo e mezzo la rete è attualmente sotto il controllo di una delle società per azioni italiane più grandi, sia sotto il profilo del fatturato sia sotto quello delle dimensioni del personale impiegato. Il capitale sociale di Poste Italiane S.p.A. è interamente partecipato dal Ministero dell'economia e delle finanze, ma è all'ordine del giorno il dibattito su una

⁵ Di tutti questi servizi, anche in ottica comparata, si darà conto nel corso della trattazione.

⁶ Sul ruolo delle infrastrutture, specialmente strade e ferrovie, come motore del processo di *State building* italiano si vedano le considerazioni di G. NAPOLITANO, *Le norme di unificazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, n. 1, pp. 97 ss.

⁷ Sulle ragioni che portarono l'Italia Liberale a costruire e dirigere le principali infrastrutture, tra le quali la rete postale, si rinvia a: G. TONIOLO, *Storia economica dell'Italia liberale*, Bologna, il Mulino, 1988; V. CASTRONOVO, *La storia economica*, in *Storia d'Italia. IV. Dall'unità a oggi*, I, Torino, Einaudi, 1975; G. LUZZATTO, *L'economia italiana dal 1861 al 1894*, Torino, Einaudi, 1968; G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna. V. La costruzione dello Stato unitario (1860-1871)*, Milano, Feltrinelli, 1968, pp. 28 ss.

parziale privatizzazione sostanziale della società, con conseguente approdo alla quotazione in borsa.

Appare dunque di fondamentale interesse esaminare le ragioni che dopo tanto tempo potrebbero condurre a un significativo mutamento nell'amministrazione e nella gestione della rete postale. Per cogliere appieno il senso del cambiamento che il sistema postale sta vivendo, in prima battuta occorre analizzare le condizioni storiche e le giustificazioni culturali, politiche ed economiche che hanno fatto rientrare le Poste nell'alveo della pubblica amministrazione: prima come direzione generale del Ministero degli esteri, subito spostata al Ministero dei lavori pubblici, poi come direzione e successivamente amministrazione separata del Ministero delle poste e telegrafi, infine come azienda autonoma sia del Ministero delle comunicazioni, sia del Ministero delle poste e telecomunicazioni. In seconda battuta, è necessario ripercorrere le tappe che hanno scandito il processo di privatizzazione formale dell'amministrazione postale: bisogna cioè considerare e valutare le circostanze e le motivazioni che hanno determinato la trasformazione dell'azienda autonoma prima in ente pubblico economico e poi in società per azioni totalmente partecipata dallo Stato. Infine si rende opportuno indicare quali possano essere le prospettive future di privatizzazione sostanziale di Poste Italiane S.p.A. e riflettere sul potenziale lancio della società nei mercati quotati regolamentati.

1. Le Poste nella pubblica amministrazione

Nel Regno di Sardegna l'organizzazione postale trovò una sua prima configurazione nel 1818-19, quando venne istituita una Direzione generale delle poste incardinata nel Ministero degli esteri⁸. La scelta di far rientrare il servizio postale all'interno degli affari diplomatici non era casuale. Gli anni che seguirono il Congresso di Vienna furono infatti caratterizzati da un'intensa attività cospiratoria

⁸ La fonte di riferimento è l'editto del 12 agosto 1818, entrato in vigore nel gennaio 1819.

alimentata da un fitto e clandestino scambio di corrispondenze: la questione del controllo sul traffico postale divenne così materia di sicurezza e di discussione comune nei rapporti tra Stati⁹.

Nel 1856, su proposta di Cavour, la Direzione generale delle poste passò alle dipendenze del Ministero dei lavori pubblici¹⁰: il settore postale venne perciò collocato nel ramo tecnico-industriale¹¹. Anche in questo caso non è difficile intuire le ragioni che indussero a un riposizionamento delle Poste nella pubblica amministrazione: l'espansione della rete postale risultava intimamente connessa e direttamente proporzionale allo sviluppo della viabilità stradale, della circolazione ferroviaria e delle comunicazioni marittime¹².

Se si tralasciano alcuni provvedimenti dei primi mesi del 1861, volti a concentrare provvisoriamente in un'amministrazione decentrata le strutture postali dei vari regni preunitari¹³, il primo autentico passo verso l'unificazione del sistema postale italiano fu compiuto con la l. 5 maggio 1862, n. 604, grazie alla quale si pervenne all'unità di direzione e sorveglianza, nonché all'uniformità di tariffe e norme¹⁴. Dalla Direzione generale delle poste, sempre inserita nel Ministero dei

⁹ Sul punto cfr. A. GIUNTINI, *Il trasporto della posta*, in G. PAOLONI (a cura di) *Le Poste in Italia - 1. Alle origini del servizio pubblico. 1861-1889*, Roma-Bari, Laterza, 2005, pp. 159 ss.

¹⁰ In virtù del r.d. 14 dicembre 1856, n. 1953.

¹¹ M. GIANNETTO (a cura di), *Ministero delle poste e telegrafi (1889-1924)*, in G. MELIS (a cura di), *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1992, pp. 158-159.

¹² Sul ruolo strategico delle vie di comunicazione e delle opere pubbliche in generale, nonché sull'attività di realizzazione delle stesse da parte del Ministero dei lavori pubblici, specialmente durante i governi di Cavour, si rinvia a: R. ROMEO, *Dal Piemonte sabauda all'Italia liberale*, Torino, Einaudi, 1963; ID., *Cavour e il suo tempo*, vol. II, Bari, Laterza, 1977; G. TONIOLO, *Storia economica dell'Italia liberale 1850-1918*, Bologna, il Mulino, 1988, pp. 73 ss.; P. SERENO, *La rete delle comunicazioni*, in U. LEVRA (a cura di) *Storia di Torino. La città nel Risorgimento (1789-1864)*, Torino, Einaudi, 2000, pp. 349 ss.

¹³ Si tratta dei rr.dd. 19 marzo 1861, n. 4685 e 1 aprile 1861, n. 4755, per effetto dei quali furono istituite, nell'ambito della Direzione generale delle Poste, undici direzioni compartimentali aventi sede a Bari, Bologna, Cagliari, Chieti, Cosenza, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo e Torino.

¹⁴ Secondo Enrico Melillo, funzionario di spicco dell'amministrazione in età giolittiana, questa legge fu «quella che gettò la prima pietra del grande edificio postale (...) unendo così in un mirabile assieme tutti i mezzi di trasporto, antichi e contemporanei, dal colombo al quadrupede, dalle diligenze erariali alle vetture automobili e alla locomotiva, dallo stretto sentiero alpestre alla ferrovia» (E. MELILLO, *Ordinamenti postali e telegrafici degli antichi Stati Italiani e del Regno d'Italia*, vol III, in E. ANGELLIERI (a cura di), *Quaderni di storia postale*, n. 9, Prato, Istituto di studi storici postali, 1987, p. 8). Sullo sforzo di razionalizzazione dell'amministrazione postale si veda M. GIANNETTO,

lavori pubblici, dipendevano ora quindici direzioni di compartimento, portate a diciotto nel maggio del 1863, alle quali facevano capo più di duemila uffici postali e più di settemila dipendenti¹⁵.

Per effetto del successivo r.d. 25 novembre 1869, n. 5359, il servizio postale venne affidato a un'amministrazione centrale sotto la responsabilità del Ministro dei lavori pubblici, ma distinta dal relativo dicastero. L'amministrazione, retta da un direttore generale, si articolò in otto divisioni e una ragioneria¹⁶.

Al 1875 risale l'istituzione delle casse postali di risparmio, tramite le quali prese avvio la sinergia tra l'amministrazione postale e quella della Cassa Depositi e Prestiti. Il disegno di legge relativo alla costituzione di una rete di casse di risparmio fu presentato dal Ministro delle finanze Quintino Sella il 10 marzo 1870. Il progetto andò incontro a molteplici mutamenti, finché non venne approvato, superati aspri contrasti¹⁷, col testo ripresentato l'11 dicembre 1874 dal capo del governo Marco Minghetti, succeduto anche a Sella al Ministero delle finanze: si arrivò così alla l. 27 maggio 1875, n. 2779, la quale disponeva che, a partire dal 1° gennaio 1876, gli uffici postali via via designati dal Governo, a iniziare da quelli dei comuni dove non esistevano istituti di credito, operassero come succursali di una cassa di risparmio centrale, garantita dallo Stato e compenetrata¹⁸ nella Cassa Depositi e Prestiti. Non è

Dall'unificazione amministrativa alle riforme di età crispina, in G. PAOLONI (a cura di) *Le Poste in Italia - 1. Alle origini del servizio pubblico. 1861-1889*, op. cit., pp. 46 ss.

¹⁵ Per questi dati si veda Ministero dei lavori pubblici, *Prima relazione sul servizio postale in Italia. Anno 1863*, Torino, Tipografia Fodratti, 1864, pp. 48 ss.

¹⁶ Le divisioni erano la seguenti: I) personale; II) trasporti; III) servizi marittimi; IV) economato e protocollo; V) vaglia e cassa; VI) revisione e contabilità; VII – VIII) risparmi.

¹⁷ La principale critica mossa al progetto di Sella si concentrava in particolar modo sull'idea dello Stato "collettore e banchiere", percepita da molti liberali dell'epoca come la negazione del principio di libertà economica. Dal canto suo, Sella si richiamava proprio al principio della libera iniziativa economica per giustificare l'intervento dello Stato: in un Paese che sembrava irrimediabilmente arretrato e agricolo, lo Stato avrebbe dovuto impegnarsi a preparare l'*humus* che avrebbe permesso il decollo di un capitalismo privato in grado di rivaleggiare con le maggiori potenze europee. Sul punto cfr. L. CONTE, *Amministrare il risparmio: la cassa depositi e prestiti da azienda a impresa-organo del ministero del tesoro, 1850-1913*, in M. DE CECCO – G. TONIOLO (a cura di), *Storia della Cassa Depositi e Prestiti*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 110 ss.

¹⁸ Nella discussione del consiglio d'amministrazione della Cassa Depositi e Prestiti del 14 settembre 1875 si affermò che la compenetrazione tra cassa di risparmio centrale e Cassa Depositi e Prestiti «esclude ogni separazione di fondi da qualunque sorgente questi scaturiscano e rende uno il

azzardato affermare che l'istituzione delle casse postali rappresentò una vera e propria rivoluzione nel modello del risparmio italiano, pertanto, per ulteriori approfondimenti sul punto, si rinvia al capitolo successivo. Per ora è sufficiente mettere in evidenza come le Poste, per la prima volta trascorso un sessantennio dalla loro istituzione nel regno Sabauda, si trovarono a erogare due tipi di servizi: al servizio postale classico si era aggiunto il servizio di raccolta e gestione dei risparmi dei privati.

Con r.d. 10 marzo 1889, n. 5973 l'amministrazione postale visse un'ulteriore trasformazione organizzativa: le due direzioni generali delle poste e dei telegrafi furono infatti separate dal Ministero dei lavori pubblici e confluirono nel nuovo Ministero delle poste e telegrafi. Le ragioni alla base di questa riforma furono tre: vi era innanzitutto la volontà di garantire una migliore efficienza tecnica dei due servizi mediante la loro concentrazione in un singolo dicastero, in modo tale che le comunicazioni potessero essere gestite in maniera omogenea, in una migliore divisione e organizzazione del lavoro¹⁹; in secondo luogo, si reputava necessario contenere la spesa dei due servizi, unificando il personale e i locali²⁰; infine il nuovo organismo si inseriva nell'ambiziosa cornice di riforme amministrative di Francesco Crispi, intese a rafforzare l'esecutivo e ad assicurare un più penetrante controllo politico sull'amministrazione²¹.

Nel torno di tempo compreso tra l'unificazione e la riforma crispina, le due direzioni generali avevano goduto di una tale libertà di manovra, giustificata dall'elevato tecnicismo delle materie di loro competenza, da avere reso puramente

patrimonio», in L. CONTE, *Amministrare il risparmio: la cassa depositi e prestiti da azienda a impresa-organo del ministero del tesoro, 1850-1913*, op. cit., p. 111.

¹⁹ Già Alfredo Beccarini, ministro dei lavori pubblici tra il 1878 e il 1883, aveva molto insistito sulla particolare natura dell'attività svolta dalle amministrazioni delle poste e dei telegrafi, manifestando l'esigenza che le due strutture dovessero appartenere a ordinamenti speciali e distinti dall'apparato ministeriale nel suo complesso. Sul punto si veda M. GIANNETTO, *Dall'unificazione amministrativa alle riforme di età crispina*, op. cit., pp. 71 ss.

²⁰ *Ibidem*, p. 75.

²¹ Sulle politiche accentratrici e di rafforzamento del governo promosse in generale da Crispi si leggano: R. ROMANELLI, *Il comando impossibile. Stato e società civile nell'Italia liberale*, Bologna, il Mulino, 1988, pp. 207 ss.; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione. 1861-1993*, Bologna, il Mulino, 1996; S. CASSESE, *Governare gli italiani*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 117-118.

nominale il controllo politico del ministro dei lavori pubblici: la legge del 1889 doveva impedire che le due strutture potessero caratterizzarsi sempre più come un'amministrazione sostanzialmente autonoma dal Governo²².

Il Ministero delle poste e telegrafi fu quindi organizzato in dieci divisioni (ulteriormente articolate in trentasei sezioni), un unico consiglio d'amministrazione, un unico gabinetto, un ufficio centrale di ispezione e quattro uffici speciali²³. Tale ordinamento rimase pressoché immutato fino agli anni Venti del XX secolo, anche se non mancarono diverse proposte di rivisitazione della gestione del servizio postale.

Tali proposte si inserivano in un più generale contesto di rinnovamento politico e giuridico che propugnava la necessità di rendere maggiormente competitiva e produttiva la macchina burocratica dello Stato, attraverso l'applicazione di logiche economiche e di parametri di efficienza analoghi a quelli riscontrabili nell'impresa privata²⁴. In particolare si segnalava che la struttura tradizionale dei ministeri era assai poco in grado di gestire alcune fondamentali infrastrutture, come le comunicazioni, secondo criteri di natura aziendalistica: di fronte alla natura industriale dei servizi esercitati, pareva opportuno che anche lo Stato adottasse formule organizzative e metodi industriali per il tramite, ad esempio, della costituzione di aziende autonome o di enti pubblici²⁵.

²² Il rischio era di ritrovarsi con «due amministrazioni “irresponsabili” che in gran parte sfuggivano a un vero controllo e al sindacato del Parlamento; due veri e propri dicasteri di fatto, ai quali dunque, in ultima analisi, sembrava opportuno preporre un apposito ministro» (M. GIANNETTO, *L'ordinamento amministrativo*, in A. GIUNTINI – G. PAOLONI (a cura di), *Le Poste in Italia – 2. Nell'età del decollo industriale. 1889-1918*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 3).

²³ La fusione delle due amministrazioni delle poste e dei telegrafi fu graduale e adottata con una serie di provvedimenti: il r.d. 1 dicembre 1889, n. 6573 istituì la ragioneria generale del Ministero; il r.d. 27 gennaio, 1890, n. 6656 dispose la creazione del consiglio d'amministrazione unico; il r.d. 23 agosto 1890, n. 7119 prevede un regolamento generale per tutti i dipendenti.

²⁴ Per quanto concerne il dibattito sul “taylorismo” nella pubblica amministrazione si vedano G. MELIS, *Storia dell'amministrazione. 1861-1993*, op. cit., pp. 183 ss. e V. CASTRONOVO, *L'economia italiana dal periodo giolittiano alla crisi del 1929*, Torino, Giappichelli, 1971.

²⁵ Per una rassegna delle cause che portarono alla costituzione delle amministrazioni parallele si ritiene di rinviare a: S. CASSESE – G. MELIS, *I caratteri originali e gli sviluppi attuali dell'amministrazione pubblica italiana*, in *Quad. cost.*, 1987, pp. 449 ss.; G. MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo*

Nello specifico, l'amministrazione postale aveva via via assorbito una quantità molto variegata di servizi, come quello dei vaglia, del risparmio e della spedizione dei pacchi, e non furono pochi, prima e durante l'età giolittiana, coloro che tentarono di introdurre criteri gestionali e modelli organizzatori maggiormente consoni al carattere insieme industriale e di pubblico servizio delle Poste²⁶.

Queste esigenze continuarono a essere chiaramente percepite anche quando, nel quadro della riorganizzazione delle amministrazioni centrali dello Stato avviata da Mussolini, fu deciso di riunire in un unico Ministero delle comunicazioni, istituito con il r.d.l. 30 aprile 1924, n. 596, le competenze e le responsabilità relative alle ferrovie, alla marina mercantile e ai servizi postali e telegrafici. Solo così si spiega la costituzione, mediante il r.d.l. 23 aprile 1925, n. 520, dell'Amministrazione autonoma delle poste e dei telegrafi, posta alle dipendenze del nuovo ministero: da una parte, il primo fascismo considerava impellente la necessità di ricondurre le comunicazioni al centro della strategia per la crescita economica del Paese, e l'istituzione del ministero garantiva la possibilità di varare ampie politiche industriali nel settore, dall'altra, la creazione dell'azienda autonoma dimostrava come si fosse pienamente preso coscienza del fatto che le specificità tecniche del servizio postale potevano essere efficacemente curate da un'amministrazione apposita, che doveva godere di autonomia, ma non di autarchia²⁷.

e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1988; ID., *L'amministrazione*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 187 ss.

²⁶ Si vuole fare riferimento allo zelo riformatore di tre ministri delle poste e telegrafi che succedettero l'uno all'altro in epoca giolittiana: Enrico Stelluti Scala (1903-4); Carlo Schanzer (1906-9); Augusto Ciuffelli (1910-12). Sul punto si veda M. GIANNETTO, *L'ordinamento amministrativo*, op. cit., pp. 33 ss.

²⁷ Su queste posizioni si trovarono i primi ministri delle comunicazioni, Giovanni Antonio Colonna di Cesarò e Costanzo Ciano, padre di Galeazzo, futuro genero di Mussolini. Per l'attività di Colonna di Cesarò e di Ciano alla testa del ministero delle comunicazioni si legga M. GIANNETTO, *Dalle Poste alle Comunicazioni. Aspirazioni tecnocratiche, organizzazione del lavoro e governo del personale tra liberalismo e fascismo*, in A. GIUNTINI (a cura di), *Le Poste in Italia – 3. Tra le due guerre. 1919-1945*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 13 ss. Sulle riforme amministrative del primo fascismo si veda R. RUFFILLI, *La riforma amministrativa del 1922-1924 e la crisi del liberismo amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, n. 3, pp. 1541 ss.

All'azienda autonoma facevano capo, nel 1925, poco meno di undicimila uffici postali per un totale di poco più di quarantamila addetti²⁸. Il modulo organizzativo dell'azienda autonoma adottato ai primordi della dittatura fascista attraversò quasi un settantennio di storia italiana senza rilevanti modifiche di carattere amministrativo.

Nel 1944 il Governo Bonomi, rifacendosi alla ricca tradizione politico-amministrativa prefascista, abolì il Ministero delle comunicazioni e l'amministrazione postale tornò alle dipendenze del neocostituito Ministero delle poste e telegrafi²⁹. Quest'ultimo, nei primi anni del secondo dopoguerra, cambiò nome in Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, ma l'amministrazione postale rimase del tutto immutata, anche se ci furono ampi dibattiti in merito. Il problema era sempre quello della modalità di gestione del servizio postale: in particolare, ci si chiedeva se l'amministrazione postale potesse ancora efficacemente svolgere il servizio o se fosse più utile istituire uno specifico ente pubblico economico. Posto di fronte all'alternativa, lo Stato decise di farsi carico, con i quasi dodicimila sportelli e centomila dipendenti dell'Azienda delle poste italiane³⁰, della fornitura diretta del servizio pubblico per accompagnare la crescita economica, sociale e culturale dell'intero Paese, anche a costo di ricorrere al *deficit spending*³¹. Era

²⁸ Questi dati si ricavano da A. GIUNTINI, *Il periodo fra le due guerre*, in V. CASTRONOVO (a cura di) *Le Poste in Italia – Da amministrazione pubblica a sistema di impresa*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 117 e 120.

²⁹ La soppressione del Ministero delle comunicazioni fascista avvenne grazie ai rr.dd.ll. 10 gennaio 1944, n. 10 e 15 aprile 1944, n. 130. Da segnalare che nei territori della Repubblica Sociale Italiana il Ministero delle comunicazioni proseguì la propria vita istituzionale sino alla Liberazione. Sul nuovo assetto dell'amministrazione postale nel secondo dopoguerra è utile consultare G. PETRILLO (a cura di), *Le Poste in Italia – 4. Dalla ricostruzione al boom economico. 1945-1970*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

³⁰ I dati si riferiscono al 1956. Cfr. G. PETRILLO, *Da amministrazione statale a società per azioni*, in V. CASTRONOVO (a cura di) *Le Poste in Italia – Da amministrazione pubblica a sistema di impresa, op. cit.*, pp. 179-180.

³¹ L'aumento della spesa da parte dell'Azienda si rendeva necessario per fare fronte alle criticità di un'epoca che si poneva a cavallo tra la ricostruzione e il boom economico. Nel 1957 l'allora ministro delle poste e telecomunicazioni Bernardo Mattarella ebbe modo di mettere bene in evidenza i fattori di complicazione che le Poste si trovavano ad affrontare: «l'urbanesimo e il naturale incremento della popolazione, con la conseguente dilatazione dei centri urbani, la creazione di nuovi centri» nonché «la maggiore intensità delle relazioni anche nei borghi rurali e soprattutto della montagna, che si spopola ma non può essere smantellata di servizi essenziali» (B.

tuttavia evidente che una situazione di questo genere non avrebbe potuto protrarsi a lungo.

2. La privatizzazione formale

L'inizio degli anni Novanta del XX secolo fu una stagione feconda di trasformazioni. In primo luogo, l'indifferenza per i vincoli di bilancio e la facilità della contrazione di spese in debito, che erano state le principali bussole della politica macroeconomica degli anni Sessanta e Settanta, spinsero l'Italia sull'orlo della bancarotta finanziaria. Alla sproporzionata spesa pubblica si affiancava un'amministrazione caratterizzata da inefficienza, incuria, elefantiasi e rapporti clientelari: gli inevitabili costi di tutte queste disfunzioni finivano così per ricadere sulla collettività³². Appariva dunque come non più rinviabile un ripensamento complessivo del ruolo dello Stato nell'economia e si consolidavano sempre più le istanze di dismissioni e privatizzazioni di ampi settori economici in mano pubblica.

In secondo luogo, giungeva a maturazione in sede comunitaria l'orientamento politico ed economico che premeva per separare in modo netto la funzione del controllo da quella della gestione dei servizi di pubblico interesse: si avvertiva cioè l'esigenza di aprire alla libera concorrenza tra privati la prestazione dei servizi pubblici, fissando al contempo obblighi precisi e garanzie in capo agli operatori³³.

MATTARELLA, *Poste e telecomunicazioni nella vita del Paese*, discorso pronunciato al Senato il 2 luglio 1957, Roma, Tipografia del Senato, p. 12).

³² Sul punto si vedano i lavori di: L. AMMANNATI (a cura di), *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche in Italia*, Milano, Giuffrè, 1995; F. CAVAZZUTI, *Privatizzazioni, imprenditori e mercati*, Bologna, il Mulino, 1996; P. PIRAS, *Le privatizzazioni tra aspirazioni all'efficienza e costi sociali*, Torino, Giappichelli, 2005; E. BARUCCI – F. PIEROBON, *Stato e mercato nella seconda Repubblica. Dalle privatizzazioni alla crisi finanziaria*, Bologna, il Mulino, 2010.

³³ Sull'argomento si vedano E. CARDI, *Servizi pubblici e mercato: l'esperienza di riforma delle Poste Italiane*, in *Quad. plur.*, 1998, pp. 125 ss. e G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, Cedam, 2001, pp. 397 ss.

Il settore postale fu investito in pieno da entrambi questi mutamenti di prospettiva: da una parte, le riflessioni sulla necessità di ridurre il peso dello Stato imprenditore riguardarono necessariamente anche l'Amministrazione postale, il cui personale aveva raggiunto la quota di duecentotrentamila dipendenti e il cui disavanzo aveva superato i quattromila miliardi di lire nel 1993³⁴; dall'altra, la nascente Unione Europea si poneva l'obiettivo di conciliare la garanzia di un servizio universale con la graduale liberalizzazione del mercato postale.

Nel maggio del 1989 fu dunque presentato un progetto di legge di iniziativa del Governo in materia di riordino del settore postale: nello specifico, il disegno di legge recava un'ampia riforma del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, al quale si intendeva attribuire un ruolo di programmazione, indirizzo e controllo della rete postale. Il testo definitivo del suddetto progetto non vide la luce, ma la riorganizzazione del settore non poteva essere ritardata ancora per molto.

Il d.l. 1 dicembre 1993, n. 487 ("Trasformazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico e riorganizzazione del Ministero"), convertito con modificazioni dalla l. 29 gennaio 1994, n. 71, trasformava l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in un ente pubblico economico denominato «Poste Italiane» e stabiliva al contempo che «entro il 31 dicembre 1996, l'ente "Poste Italiane" è trasformato in società per azioni. A tal fine, entro la medesima data, il Comitato interministeriale per la programmazione economica delibera in ordine alla proprietà ed al collocamento delle partecipazioni azionarie, favorendone la massima diffusione tra i risparmiatori» (art. 1, 2° c.). Più che di una privatizzazione si trattava di una destatizzazione³⁵, con la quale, mentre il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni veniva spogliato di ogni compito di carattere gestionale, conservando nei settori di competenza solo poteri di vigilanza e

³⁴ Questi dati si ricavano da G. PETRILLO, *Da amministrazione statale a società per azioni*, op. cit., pp. 210 ss.

³⁵ E. CARDI – M. D'ALBERTI, *Note intorno alle «de-sta-tiz-zazioni»: i paradigmi legislativi di ferrovie e poste*, in S. AMBROSINO (a cura di), *Le trasformazioni del diritto amministrativo. Scritti degli allievi per gli ottanta anni di Massimo Severo Giannini*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 61 ss.

di coordinamento, al nuovo ente pubblico veniva affidata la gestione del servizio secondo modalità tipicamente imprenditoriali.

La veste giuridica dell'ente pubblico era, come visto, prodromica alla nascita di una nuova società per azioni e rappresentava lo strumento più idoneo per superare un'epoca di complessa transizione.

La trasformazione definitiva dell'ente Poste in società per azioni dal capitale interamente controllato dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (confluito poi nel Ministero dell'economia e delle finanze) si ebbe solo con la delibera del Cipe del 18 dicembre 1997, che ne fissò l'operatività a decorrere dal 28 febbraio 1998.

La forma societaria ha favorito un processo di straordinaria modernizzazione dell'azienda. È infatti alla fine degli anni Novanta che risale l'ingresso di Poste nel mercato dei prodotti assicurativi ed è sempre nello stesso periodo che ha inizio il processo di diversificazione dei servizi finanziari³⁶. Il personale, che nel 1992 aveva superato la soglia delle duecentomila unità a fronte di un mercato postale asfittico³⁷, viene progressivamente ridimensionato, tanto che nel 2012 si assesta al livello di circa centoquarantamila addetti³⁸. Si raggiunge anche un livello soddisfacente di efficienza nel recapito postale, grazie all'esperienza della posta prioritaria, che impone di effettuare il recapito della corrispondenza verso una qualsiasi destinazione nazionale entro il giorno lavorativo successivo a quello di inserimento nel circuito postale³⁹. Sebbene il servizio di posta prioritaria abbia oggi bisogno di un significativo aggiornamento, non si può negare, in generale, che la

³⁶ Basti osservare che nel 1998 i conti correnti postali erano appena seicentomila, mentre nel 2007 avrebbero toccato quota cinque milioni. Cfr. p. V. VISCO COMANDINI, *Servizi Postali*, in *Riv. pol. ec.*, 2007, nn. 7-8, p. 261.

³⁷ *Ivi*.

³⁸ Il dato si ricava dalla CORTE DEI CONTI, *Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Poste Italiane S.p.A. per l'esercizio 2012*, p.73. Questo significa che nel giro di venti anni il numero dei dipendenti è calato di oltre il 25%.

³⁹ Nel 2005 i volumi di posta prioritaria hanno sorpassato quelli di posta ordinaria. Dal maggio 2006, con l'eliminazione degli invii ordinari, gli invii prioritari sono rimasti l'unica tipologia di invii singoli di corrispondenza non raccomandata.

trasformazione in società per azioni dell'ente Poste abbia contribuito in maniera decisiva a superare alcuni tra i principali problemi che l'azienda si trascinava senza soluzione di continuità da molto tempo.

3. Le prospettive di privatizzazione sostanziale

In diciassette anni di vita, Poste Italiane S.p.A. non solo ha centrato l'obiettivo del risanamento economico-finanziario, ma ha anche aumentato considerevolmente gli introiti e ha diversificato le attività esercitate⁴⁰.

Nel gennaio del 2014 Poste Italiane è stata inserita nell'elenco delle società in via di privatizzazione. Nel maggio dello stesso anno è stato presentato, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, uno schema di decreto del Presidente del consiglio dei ministri recante i criteri di dismissione della partecipazione detenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze nel capitale di Poste Italiane. Lo schema è molto breve, consta infatti solo di un articolo per un totale di quattro commi: pur nella sua laconicità, esso illustra la strada che sarà verosimilmente percorsa nei prossimi mesi e che porterà il Ministero dell'economia e delle finanze a cedere una quota di partecipazione pari al quaranta per cento del capitale.

Quanto alle modalità, l'alienazione di tale quota potrà avvenire in più fasi, attraverso un'offerta pubblica di vendita rivolta sia ai risparmiatori italiani, inclusi i dipendenti del Gruppo Poste Italiane e i titolari di conti correnti postali, sia a investitori istituzionali italiani e internazionali. Il disegno di una privatizzazione parziale garantisce la stabilità dell'assetto proprietario pubblico, anche in considerazione delle caratteristiche di pubblica utilità delle attività svolte da Poste Italiane.

⁴⁰ Per un inquadramento generale del bilancio, delle partecipazioni in altre società e dei servizi di Poste Italiane S.p.A. è utile per il momento rinviare a L. D'AMBROSIO – F. BATTINI, *La gestione di Poste italiane S.p.A. nel 2012*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, n. 6, pp. 632 ss.

Quanto alle finalità, si può asserire che tale privatizzazione non è un'operazione progettata soltanto per fare cassa o per ridurre il debito pubblico. Non si vuole negare che lo Stato, come è ovvio, arriverà a incassare proventi dalla dismissione, ma si vuole porre l'accento sul fatto che lo scopo precipuo della privatizzazione non è la vendita fine a se stessa.

Si tratta, infatti, di preparare la società alle nuove sfide che possono derivare dal contesto economico e produttivo nazionale e internazionale, analogamente a quanto avvenuto in altri Stati europei, come in Germania, dove la quota pubblica di *Deutsche Post* è pari al ventuno per cento del capitale sociale⁴¹, e nel Regno Unito, dove è stato dismesso un terzo delle azioni di *Royal Mail*⁴².

La liberalizzazione dei servizi postali, che ha fatto venire meno il tradizionale monopolio dello Stato, la concorrenza crescente, le innovazioni tecnologiche, la globalizzazione nel campo delle telecomunicazioni, il fenomeno dell'*e-substitution*, che ha fatto e farà crollare progressivamente il volume della massa postale in circolazione, sono fattori che hanno messo sotto pressione tutti gli operatori postali nazionali, ciascuno dei quali ha quindi avviato un processo di riorganizzazione delle proprie strutture e delle proprie attività.

In Italia, tuttavia, si è rimasti a metà del guado: la privatizzazione finora è stata solo formale, sebbene, come già anticipato, Poste Italiane abbia compreso l'importanza di diversificare le proprie attività e di rafforzare la propria presenza, o fare il proprio ingresso, in mercati diversi da quello postale. Pertanto, sia dal punto di vista dell'operatore, sia dal punto di vista dello Stato, la privatizzazione sostanziale

⁴¹ In Germania lo Stato ha parzialmente privatizzato *Deutsche Post* a partire dal 2000. Dal 2005 la maggioranza delle azioni dell'operatore postale tedesco appartiene agli investitori privati, sebbene un ruolo di primo piano continui a essere svolto dal Governo Federale che mantiene una partecipazione di rilevante entità mediante la *Kreditanstalt für Wiederaufbau – Bankengruppe*, società per molti versi paragonabile alla francese *Caisse des Dépôts et Consignations* e all'italiana Cassa Depositi e Prestiti.

⁴² Nel Regno Unito il servizio postale è stato gestito in regime di servizio pubblico riservato dal *British Post Office* fino al 1984, anno in cui ebbe inizio il processo di privatizzazione. Nel 2001 il *British Post Office* è diventata una società a partecipazione pubblica e nel 2002 ha cambiato nome nell'attuale *Royal Mail*. Il mercato postale è stato completamente liberalizzato nel Regno Unito a partire dal 1 gennaio 2006 per decisione della *Postal Services Commission*.

non può che essere la conclusione di un percorso di riordino del settore postale avviato più di venti anni fa⁴³, alla ricerca della massima efficienza possibile nell'erogazione dei propri servizi. In particolare, la presenza di azionisti privati nel capitale di Poste potrebbe costituire un forte incentivo per investimenti di lungo termine che assicurino profitti certi, dato che nessun privato sarebbe disposto a fornire capitale in perdita, e potrebbe garantire un'attenzione ancora maggiore da parte dell'azienda per l'innovazione dei servizi offerti⁴⁴.

Nei prossimi capitoli si esaminerà l'impegno profuso da Poste in quattro grandi settori: quello del servizio postale in senso stretto, che costituisce l'essenza di Poste e di cui si verificheranno i livelli di efficacia e di efficienza nel corso della storia; quello del risparmio, nel quale Poste vanta una presenza più che secolare; quello delle assicurazioni, che, al contrario del precedente, è un settore nel quale Poste è entrata solo da pochi anni; infine, quello dei servizi pubblici diversi dal servizio postale, in special modo i servizi digitali e dei pagamenti elettronici, che la società ha inteso sviluppare negli ultimi tempi⁴⁵.

II. Efficacia ed efficienza del servizio postale: un itinerario storico

Il presente capitolo è dedicato alla comprensione di come sia evoluta nel tempo la qualità del servizio postale. Si vuole cioè capire, ponendosi in una

⁴³ Sui costi della lunga transizione nelle modalità di gestione dei servizi pubblici, in particolare sui costi afferenti all'incompleto passaggio dalle imprese pubbliche alle imprese privatizzate si veda G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 17 ss.

⁴⁴ Sul punto si veda M. A. CREW – P. K. KLEINDORFER, *Privatisation of postal operators: old arguments and new reality*, in M. A. CREW – P. K. KLEINDORFER (a cura di), *Reforming the Postal Sector in the Face of Electronic Competition*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013, pp. 7 ss.

⁴⁵ La trattazione non prenderà in esame le attività che Poste Italiane S.p.A. svolge nei settori del trasporto aereo e della telefonia mobile. Questi ultimi sono infatti mercati nei quali Poste è entrata per potenziare alcuni servizi tradizionali: da una parte, rendere più rapido lo smistamento dei pacchi e della corrispondenza è l'obiettivo che Poste persegue sia direttamente, grazie alla compagnia aerea controllata, Mistral Air S.p.A., sia indirettamente, per il tramite della cooperazione industriale con il vettore nazionale Alitalia – Società Aerea Italiana S.p.A.; dall'altra, implementare i servizi legati ai pagamenti elettronici è lo scopo al quale Poste perviene mediante Postemobile S.p.A., società che, operante nel mercato della telefonia, fa interagire i servizi di comunicazione mobile tradizionali con un'ampia gamma di servizi finanziari (come *m-banking*, *m-commerce* e *m-payment*).

prospettiva storica di lungo periodo, ossia prendendo in considerazione un arco temporale che va dall'Unità d'Italia al giorno d'oggi, quanta efficacia e quanta efficienza abbiano caratterizzato il servizio pubblico postale.

Occorre, tuttavia, una breve premessa sulle nozioni di «efficacia» e di «efficienza». Esse indicano, al contempo, principi e obiettivi ai quali si deve informare l'attività di qualunque soggetto, pubblico o privato, chiamato a svolgere un pubblico servizio. Nella prospettiva del diritto amministrativo, per «efficacia» si intende la relazione che intercorre tra gli scopi da raggiungere e i risultati in concreto conseguiti, per «efficienza» si fa riferimento alla relazione che lega i risultati conseguiti e la quantità di risorse destinate per ottenere quei risultati. L'azione amministrativa è dunque efficace se produce risultati che centrano in pieno obiettivi normalmente fissati dalla legge ed è efficiente qualora si sia fatto l'impiego più parco possibile di risorse nel perseguire tali obiettivi.

Efficacia ed efficienza sono dunque termini a contenuto variabile: l'efficacia va infatti valutata alla luce degli scopi che sono imposti all'amministrazione da una disposizione primaria in senso lato, mentre l'efficienza deve essere commisurata agli strumenti di cui può disporre una pubblica amministrazione. Dunque se gli scopi sono troppo ambiziosi e irrealizzabili, l'azione amministrativa sarà sempre inefficace; mentre se gli obiettivi sono minimi, l'attività amministrativa potrà anche essere efficace, ma certamente sarà poco soddisfacente per i cittadini, ultimi destinatari dell'agire amministrativo. Se l'amministrazione non è dotata di strumenti idonei per raggiungere i propri obiettivi, essa non sarà inefficiente, ma paralizzata in radice; al contrario, quando all'amministrazione vengono riservate risorse adeguate senza che essa sia capace di ottenere i risultati prefissati, allora la sua azione sarà sicuramente inefficiente.

È bene avere chiari questi concetti, perché misurare l'efficacia e l'efficienza di un servizio pubblico senza queste coordinate può condurre su sentieri solo parzialmente veritieri: infatti, se gli obblighi connessi al servizio pubblico sono

generici, imprecisi e non puntuali, allora anche una *performance* amministrativa, che lasci a desiderare gli utenti, può soddisfare tali obblighi.

Di conseguenza, quando si voglia esaminare la qualità del servizio postale in una dimensione storica, bisogna capire se gli obblighi di questo servizio siano rimasti invariati nel tempo oppure se siano cambiati, è necessario verificare se le risorse a disposizione dell'operatore postale siano state sempre sufficienti per garantire il servizio e, infine, occorre chiedersi quanta responsabilità nei disservizi e nei successi in ambito postale possa essere attribuita all'organizzazione delle Poste e quanta alla concezione, storicamente mutevole, e alla natura del servizio pubblico medesimo. L'itinerario storico che si vuole qui proporre per l'Italia è diviso in due rami: prima si indaga sui livelli di efficacia e di efficienza del servizio postale in regime di gestione diretta da parte della pubblica amministrazione, con puntuali riferimenti a dati come il numero degli uffici postali per abitanti e per territorio, le dimensioni quantitative e qualitative del personale e le risultanze dei bilanci dell'azienda postale; poi si passa a prendere in considerazione i livelli di efficacia e di efficienza del servizio affidato prima a un ente pubblico economico e poi a una società per azioni, per illustrare quali possano essere le prospettive evolutive dello stesso servizio pubblico.

1. Il servizio postale nella gestione diretta della pubblica amministrazione

Come si è avuto modo di osservare nel precedente capitolo, l'amministrazione statale ha provveduto direttamente alla gestione del servizio postale per un periodo molto lungo, che va dall'Unità d'Italia fino agli anni Novanta del XX secolo. Si possono ulteriormente distinguere almeno tre periodi: il primo va dal 1863 al 1918; il secondo va dal 1919 al 1945; il terzo va dal 1946 al 1992.

Per quanto riguarda il primo periodo, nel 1863, anno dell'entrata in vigore della prima legge postale nazionale, gli uffici postali sul territorio italiano erano 2.383, di cui quasi una metà (904) concentrati nelle «antiche provincie», ossia nei

territori dell'ex Regno di Sardegna, e quasi un quarto (507) dislocati in Lombardia. In sostanza, al di fuori dell'Italia nord-occidentale, vi erano più o meno 800 uffici postali⁴⁶. In totale il personale postale era composto da 7.305 addetti⁴⁷. Con una popolazione del Regno d'Italia che il censimento del 1861 stimava in poco più di 22 milioni di abitanti⁴⁸, il rapporto tra uffici postali e residenti era in media nella misura di un ufficio ogni 9 mila persone⁴⁹.

Se a questi dati si aggiungono quelli relativi alla cronica penuria di infrastrutture nella quale versava il Paese all'indomani dell'Unità, con un sistema stradale in condizioni pessime, una rete ferroviaria che muoveva i primi passi⁵⁰ e un sistema portuale totalmente insufficiente per le esigenze nazionali, si possono facilmente intuire a quali grandi difficoltà andò incontro il servizio postale e quanto significativi siano stati gli sforzi dello Stato per dotare il Paese di una rete postale adeguata.

Il trasporto della posta su strada avveniva in genere tramite corrieri e vetture pubbliche, ma, per garantire un maggior grado di efficienza nella distribuzione della corrispondenza, le pubbliche amministrazioni non esitavano a ingaggiare a contratto anche procacci privati, impiegati specialmente nelle zone rurali. Questi ultimi avevano il compito di prelevare la posta dall'ufficio postale del comune più vicino e di consegnarla fino alle abitazioni più isolate. Ben presto venne puntualmente

⁴⁶ Questi dati sono tratti da C. BADON, *La posta e la vita pubblica*, in G. PAOLONI (a cura di) *Le Poste in Italia - 1. Alle origini del servizio pubblico. 1861-1889*, op. cit., p. 191.

⁴⁷ *Ivi*.

⁴⁸ Se si considerassero anche i territori italiani del nord-est e i possedimenti dello Stato Pontificio non ancora annessi allo Stato unitario, la popolazione salirebbe a 26 milioni di abitanti.

⁴⁹ Come spesso capita, le medie appiattiscono la realtà, perciò bisogna avvertire che, quanto a densità di uffici postali, non vi era omogeneità tra regioni e, in particolare, vi era un fortissimo dislivello tra nord e sud Italia.

⁵⁰ Tra il 1861 e il 1866 i chilometri di ferrovia passarono da 2 a 4 mila. Sul punto si veda A. GIUNTINI, *Il trasporto della posta*, in G. PAOLONI (a cura di) *Le Poste in Italia - 1. Alle origini del servizio pubblico. 1861-1889*, op. cit., p. 162.

organizzato un vero e proprio servizio di posta rurale allo scopo di mettere in collegamento con il resto della penisola le realtà più periferiche⁵¹.

Il trasporto della posta su ferrovia poteva contare sui c.d. «uffici ambulanti», ossia appositi vagoni, alcuni di proprietà delle Poste, altri di proprietà delle ferrovie, destinate al disbrigo di lettere e pacchi postali. La corrispondenza veniva imbucata nelle cassette postali ubicate nelle varie stazioni toccate dal treno lungo la tratta di pertinenza⁵². Le cassette venivano poi svuotate dai postini del luogo e portate alla destinazione finale.

Come si può notare, nei primi anni di vita del Regno d'Italia, nonostante un sistema logistico molto carente, la preoccupazione principale di Poste è stata quella di sfruttare al meglio tutte le infrastrutture disponibili dell'epoca, puntando anche a un'integrazione fra trasporti su ruota e trasporti su binari. In conseguenza degli investimenti compiuti in questo periodo, il bilancio di Poste fu costantemente in rosso fino al 1867, vide un attivo minimo tra il 1868 e il 1873, per poi cominciare a dare profitti consistenti negli anni a seguire⁵³, come si vedrà subito.

Nel 1889, anno dell'istituzione del Ministero delle poste e telegrafi, il bilancio di Poste presentava un saldo positivo di circa 5 milioni di lire, mentre nel 1863 era in negativo per la stessa entità⁵⁴. Nello stesso anno, gli uffici postali raggiungevano le 5.511 unità, il rapporto nazionale ufficio postale per abitanti scendeva da 1 su 9 mila del 1863, a 1 su 5 mila, nonostante che la popolazione italiana, in base al censimento

⁵¹ Sul servizio postale rurale si veda ancora C. BADON, *La posta e la vita pubblica*, in G. PAOLONI (a cura di) *Le Poste in Italia - 1. Alle origini del servizio pubblico. 1861-1889*, op. cit., p. 211. Nel tempo si sono susseguite varie categorie di operatori nel servizio rurale: collettori, portalettere, distributori, pedoni. Lo scopo era sempre lo stesso, ossia cercare di garantire un buon servizio di corrispondenza anche nei confronti di quei soggetti che vivevano lontano dai grandi centri urbani o dalle grandi arterie di comunicazione.

⁵² Sul punto è d'uopo leggere A. GIUNTINI, *Il trasporto della posta*, in G. PAOLONI (a cura di) *Le Poste in Italia - 1. Alle origini del servizio pubblico. 1861-1889*, op. cit., p. 165 ss. In alternativa agli uffici ambulanti, frequentemente la posta era consegnata al personale ferroviario in sacchi chiusi o ad appositi corrieri che si occupavano di imbucare la corrispondenza nelle varie stazioni.

⁵³ Per un'illustrazione dei bilanci dell'azienda nei primi anni dell'Unità si veda C. BADON, *La posta e la vita pubblica*, in G. PAOLONI (a cura di) *Le Poste in Italia - 1. Alle origini del servizio pubblico. 1861-1889*, op. cit., p. 245.

⁵⁴ *Ivi*.

del 1881, fosse cresciuta fino a toccare il livello di 29 milioni di abitanti. In confronto al 1863, il personale delle Poste raddoppiava, sfiorando i 14 mila addetti⁵⁵.

Nel 1918, al termine della prima guerra mondiale, gli uffici postali sparsi sul territorio italiano erano diventati quasi 12 mila⁵⁶, con un rapporto nazionale ufficio per abitanti pari a 1 su 3.250⁵⁷. In conclusione, il giudizio quanto a efficacia ed efficienza su questo primo sessantennio di vita delle Poste è positivo: posto che non sarebbe intellettualmente onesto valutare la *performance* del passato sulla base degli standard e delle esigenze di oggi, si può riscontrare come lo Stato si sia impegnato in prima persona con ingenti investimenti per attrezzare l'Italia di una rete postale prima inesistente e i dati citati confermano il buon andamento dell'amministrazione in questo turno di tempo.

Per quanto riguarda il secondo periodo, che sostanzialmente coincide con il ventennio fascista, si può accertare come siano stati proseguiti gli sforzi di ammodernamento della rete postale e delle reti infrastrutturali nel loro complesso. In generale si segnalano i tentativi del regime di limitare le perdite dell'amministrazione postale nel contesto della crisi economica del 1929, nonché gli sforzi compiuti per una riorganizzazione completa della disciplina legislativa in materia postale⁵⁸.

Per quanto concerne il terzo periodo, che copre il secondo dopoguerra fino agli anni Novanta del XX secolo, si può registrare una costante parabola discendente che è presto sfociata in un dissesto finanziario dell'azienda, nonché in una cronica inefficienza e inefficacia del servizio postale. Procedendo con ordine,

⁵⁵ M. GIANNETTO, *Dall'unificazione amministrativa alle riforme di età crispina*, in G. PAOLONI (a cura di) *Le Poste in Italia - 1. Alle origini del servizio pubblico. 1861-1889*, op. cit., p. 72.

⁵⁶ C. BADON, *L'organizzazione degli uffici*, in A. GIUNTINI – G. PAOLONI (a cura di), *Le Poste in Italia - 2. Nell'età del decollo industriale. 1889-1918*, op. cit., p. 137.

⁵⁷ Per la popolazione italiana si fa riferimento al censimento del 1921 che la stima in 39 milioni di unità.

⁵⁸ Sul punto cfr. M. Giannetto, *Dalle Poste alle Comunicazioni. Aspirazioni tecnocratiche, organizzazione del lavoro e governo del personale tra liberalismo e fascismo*, in A. Giuntini (a cura di), *Le Poste in Italia - 3. Tra le due guerre. 1919-1945*, op. cit., pp. 31 ss.

dopo gli anni della ricostruzione post-bellica⁵⁹, avendo riguardo al personale postale, nel 1950 gli addetti al servizio toccavano le 73 mila unità per superare le 100 mila nel 1956⁶⁰. Nel 1967 i dipendenti diventavano 145 mila e il costo del personale assorbiva l'80% delle entrate correnti⁶¹. Nel 1975 il personale sfiorava le 170 mila unità⁶². Nel 1981 gli addetti passavano a 191 mila⁶³, nel 1982 a 211 mila⁶⁴ e nel 1983 a 214 mila⁶⁵. Il numero dei dipendenti raggiungeva il record storico nel 1990, con 237 mila unità⁶⁶. Dal lato dei bilanci, il disavanzo raggiungeva i 437 miliardi di lire nel 1975⁶⁷, per triplicare nel 1981 e sfondare quota 1.200 miliardi di lire⁶⁸; nel 1989 il rosso chiudeva a 1.909 miliardi e nel 1993 a 4.530 miliardi di lire⁶⁹.

L'elefantiasi, da un lato, e le voragini economico-finanziarie, dall'altro, avevano praticamente azzerato l'efficienza dell'azienda postale. Nel periodo in esame, il servizio postale era letteralmente collassato: tra tutti i tre periodi storici qui presi in considerazione, questo è stato sicuramente il più problematico, il più critico, quello in cui sembrava che il servizio postale fosse irrimediabilmente incancrenito e compromesso, con livelli qualitativi indegni di una potenza economica mondiale.

Ci si deve chiedere come sia stato possibile che l'efficienza del servizio postale abbia raggiunto livelli qualitativi molto bassi, soprattutto nel volgere del periodo qui preso in considerazione. Ci si deve cioè domandare quali fossero gli obblighi che Poste era chiamata a onorare nel quadro giuridico di riferimento dell'epoca. Quest'ultimo era rappresentato dal d.p.r. 29 marzo 1973, n. 156, recante il Testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di

⁵⁹ Sui quali si veda A. GIUNTINI, *Il movimento della posta fra ricostruzione e boom*, in G. PETRILLO (a cura di), *Le Poste in Italia – 4. Dalla ricostruzione al boom economico. 1945-1970*, op. cit., pp. 139 ss.

⁶⁰ G. PETRILLO, *Da amministrazione statale a società per azioni*, in V. CASTRONOVO (a cura di) *Le Poste in Italia – Da amministrazione pubblica a sistema di impresa*, op. cit., p. 179.

⁶¹ *Ibidem*, p. 190.

⁶² *Ibidem*, p. 194.

⁶³ *Ibidem*, p. 200.

⁶⁴ *Ivi*.

⁶⁵ *Ivi*.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 214.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 195.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 200.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 219.

telecomunicazioni. Il legislatore aveva concepito il servizio postale come un servizio pubblico riservato, ossia un servizio esercitato in via esclusiva dallo Stato. Non c'era, tuttavia, nessuna disposizione che si premurasse di stabilire la qualità del servizio postale, nonché standard minimi di efficienza e di efficacia. Ciò che contava era la riserva in favore dell'amministrazione pubblica: erano puntualmente disciplinate le tariffe del servizio, le tasse da pagare all'amministrazione, le contravvenzioni comminate ai dipendenti postali.

Non si può non osservare come la cultura politica e giuridica del secondo dopoguerra abbia accettato il rischio di sopportare un servizio postale inefficiente, come in effetti è accaduto: gli obblighi dell'amministrazione postale non riguardavano la qualità del servizio o i tempi di spedizione e di recapito, ma si limitavano a predisporre solo le modalità che gli utenti avrebbero dovuto seguire per accedere al servizio medesimo. Il problema dell'efficacia e dell'efficienza del servizio postale semplicemente non si poneva in termini puntuali dal punto di vista del diritto: il servizio postale era disciplinato secondo regole indifferenti alla qualità del servizio medesimo, sebbene la qualità fosse la priorità per gli utenti.

Il ritorno a un servizio postale efficiente ed efficace si è dunque avuto negli anni Novanta del XX secolo per via di una duplice azione: da un lato si è intervenuti sulle patologie che affliggevano l'organizzazione dell'operatore postale; dall'altro, è sopraggiunta una nuova concezione del servizio postale, molto più sensibile all'efficienza e alla qualità del servizio stesso.

2. Dagli anni Novanta del XX secolo a oggi: un servizio in trasformazione

Con l'avvio dei processi di destutturazione e con l'applicazione di programmi di riduzione progressiva delle spese e di contenimento dei costi, soprattutto dal lato del personale, il passivo di Poste calava costantemente a partire dalla metà degli anni Novanta: nel 1994 era pari a 1.404 miliardi di lire, nel 1995 passava a 819 miliardi di

lire e nel 1997 scendeva a 793 miliardi di lire⁷⁰. Nel 2002 si raggiungeva il pareggio e da quell'anno fino a oggi il bilancio di Poste è stato costantemente in attivo.

Il personale ha raggiunto a poco a poco le proporzioni che si confanno a un'impresa di mercato, è stato riqualificato e riorganizzato: nel 1997 gli addetti erano 180 mila e oggi sono circa 140 mila.

La trasformazione dell'azienda postale prima in ente pubblico, poi in società per azioni, ha sicuramente impresso una svolta positiva alla storia delle Poste. Tuttavia la riduzione del personale secondo autentiche esigenze di impresa e la riorganizzazione delle strutture non possono da sole spiegare gli ottimi risultati di gestione ottenuti in poco più di venti anni. Certamente il grosso delle inefficienze derivava dalla forma organizzativa adottata, quella dell'amministrazione autonoma, che era caduta preda dei problemi che hanno afflitto le imprese pubbliche nel secondo dopoguerra e di cui si è già dato conto nel primo capitolo. Accanto al ripensamento della struttura organizzativa dell'operatore, c'è stato, infatti, un ulteriore ripensamento del servizio postale e delle modalità di svolgimento dello stesso.

A partire dagli anni Novanta, è stato abbandonato il telex e si sono sfruttate le nuove potenzialità offerte da internet. Nel campo della logistica, grazie alla controllata SDA e ad una serie mirata di operazioni di mercato, Poste è riuscita a coprire tutto il settore del recapito dei pacchi. Il trasporto della posta su ferrovia è stato completamente dismesso, sono cresciute le disponibilità e le risorse del parco auto e dei motomezzi e sono state rafforzate le sinergie con il trasporto aereo. Grazie a questa profonda ristrutturazione industriale, Poste ha migliorato considerevolmente i tempi generali di recapito della corrispondenza, allineandosi agli standard europei. L'esperienza della posta prioritaria, nello specifico, ha contribuito in maniera determinante alla rinnovata efficacia ed efficienza del servizio postale,

⁷⁰ *Ibidem*, p. 221.

che si è via via assestato su buoni livelli di celerità nella spedizione e nella consegna del materiale postale inviato.

Il peggio sembrerebbe dunque essere passato, ma non è così. Negli ultimi anni il bilancio di Poste si è retto sui servizi di natura non postale: gli obblighi del servizio universale e la liberalizzazione dei servizi postali, con l'apertura alla concorrenza di operatori che non devono rispondere di una funzione pubblica, che non gestiscono una rete immensa come quella di Poste e che quindi possono offrire prestazioni a costi più contenuti, potrebbero mettere in seria difficoltà la società postale. A quanto detto si deve aggiungere che la concorrenza è estremamente agguerrita nei grandi agglomerati urbani, che sono i centri maggiormente remunerativi dal punto di vista del servizio postale, mentre è decisamente minore nelle zone rurali e montane, dove nessuno, se non un operatore soggetto a obblighi di servizio, è incentivato a garantire comunque la fornitura delle prestazioni. Così, mentre le compensazioni da parte dello Stato calano⁷¹, l'andamento dell'onere del servizio universale è destinato ad aumentare.

Non è un caso, perciò, che nella legge di stabilità 2015 si stabilisca, con espresso riferimento al servizio postale universale, che non è più rinviabile «(...) adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze degli utenti in funzione del contesto tecnico, economico e sociale (...)»⁷².

Quest'ultimo riferimento normativo permette di analizzare il nuovo contesto giuridico nel quale vengono calati il servizio postale e le attività di Poste Italiane. A partire dagli anni Novanta, la nozione di servizio riservato è stata soppiantata da quella, di derivazione comunitaria⁷³, di «servizio postale universale», allo scopo di assicurare che prestazioni minime postali siano garantite a tutti gli utenti di un territorio nazionale, in modo non discriminatorio e a prezzi accessibili. Nel servizio

⁷¹ Le risorse pubbliche destinate al finanziamento del servizio universale sono state fissate a 262,4 milioni di euro annui per il periodo 2015-2019, contro un valore costantemente superiore a 600 milioni nel periodo 2005-2009.

⁷² Art. 1, 277° c., l. 23 dicembre 2014, n. 190.

⁷³ In particolare si veda la dir. 97/33/CE.

postale universale rientrano la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii postali fino a 2 kg, di pacchi postali fino a 20 kg, e i servizi relativi alle raccomandate⁷⁴. L'obbligo in capo al fornitore è quello di garantire il servizio nei confronti di qualsiasi persona fisica o giuridica per cinque giorni lavorativi a settimana, fatta salva la fornitura a giorni alterni, che deve essere valutata dall'apposita autorità di regolamentazione, in presenza di particolari condizioni di natura infrastrutturale, geografica e territoriale⁷⁵. A tale obbligo, si aggiunge quello della distribuzione capillare degli uffici postali.

Si evince *ictu oculi* come vi sia stata una vera e propria rivoluzione copernicana rispetto all'immediato secondo dopoguerra. Infatti è ora innegabile che vi sia una notevole attenzione per l'utente, inteso come centro di imputazione di particolari esigenze che devono essere efficacemente soddisfatte. Sembra esservi anche un elemento ulteriore: il servizio postale universale pare infatti calibrato proprio sui reali bisogni degli utenti. Poiché i bisogni degli utenti non sono fissi, bensì variabili nel tempo, non si può ragionevolmente pensare che gli obblighi del fornitore resteranno gli stessi in eterno, perché dovranno sempre essere ancorati alle necessità dei cittadini e pensati in funzione delle stesse.

È dunque sulla base di queste considerazioni che forse già oggi si può ripensare il servizio universale. Il fatto che la posta prioritaria sia oggi l'unica modalità di invio a disposizione dei singoli utenti, per esempio, perde di significato di fronte alla velocità nettamente superiore delle *email*. Tornare alla distinzione tra posta ordinaria (recapito entro il quarto giorno lavorativo a quello di inoltro) e posta prioritaria (recapito entro un giorno lavorativo), dunque, non sembra una proposta penalizzante per i cittadini, visto che è l'essenza della posta prioritaria, ossia la rapidità del recapito, ad avere perso di importanza per gli utenti, i quali possono avvalersi di strumenti digitali molto più rapidi. Allo stesso modo, il recapito della corrispondenza a giorni alterni, nelle particolari zone individuate dalla legge e a

⁷⁴ Art. 3, d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261.

⁷⁵ È il quadro normativo che si desume dall'art. 3, 6° e 7° c., d.lgs. 261/1999, come modificato dal d.lgs. 31 marzo 2011, n. 58.

seguito di apposita autorizzazione dell'autorità di regolamentazione, non sembra costituire un grave disagio per la popolazione, che esprime oggi un bisogno di certezza del recapito più che di velocità dello stesso.

In conclusione, si è visto come storicamente il mutamento della concezione del servizio postale abbia determinato l'evoluzione della forma amministrativa dell'operatore postale. Oggi la particolare nozione di servizio universale mira esclusivamente alla soddisfazione delle esigenze degli utenti, le quali cambiano allo stesso passo e allo stesso ritmo dello sviluppo tecnologico. Gli obblighi del servizio universale, dunque, se davvero hanno lo scopo di soddisfare i cittadini, devono continuamente essere aggiornati, altrimenti il rischio è che si oberi l'operatore postale di obblighi stringenti che però risultano totalmente indifferenti per i destinatari ultimi del servizio postale e che finiscono solo per gravare di costi e oneri eccessivi l'operatore, fatto ancora più grave visto che quest'ultimo si trova anche immerso in un mercato aperto alla concorrenza.

III. La gestione del risparmio: il ruolo di Poste come operatore finanziario

In senso lato si può definire il risparmio come il valore di reddito sottratto al consumo da parte dei singoli, delle aziende o della collettività⁷⁶. Esso non sempre è il risultato di un processo automatico di accumulazione, anzi è spesso frutto di scelte soggettive oppure imposto dai pubblici poteri⁷⁷, e dipende in larga misura dal sistema produttivo dominante in una specifica epoca storica: al risparmio in natura dei tempi antichi segue, con l'avvento della moneta, il tesoreggiamento, per finire con il risparmio fruttifero, sorto con il sistema bancario⁷⁸.

⁷⁶ G. DELL'AMORE, *Economia del risparmio familiare*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 3.

⁷⁷ Tra i fattori di generazione del risparmio G. DELL'AMORE, *Economia del risparmio familiare*, op. cit., 1972, pp. 13 ss. annovera, dal lato soggettivo, l'istinto e il ragionamento, dal lato oggettivo, le forme di risparmio coattivo (come il prestito forzoso) imposte dallo Stato.

⁷⁸ Sul punto si veda A. SENIN, *Cassa di risparmio*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, Giuffrè, p. 427.

Delle banche le casse di risparmio furono concepite come parenti prossime. Le prime casse di risparmio furono istituite, a partire dal XVIII secolo, in Germania, Svizzera e Inghilterra come istituti di credito pensati per i ceti più umili⁷⁹: accanto alle grandi banche, che raccoglievano ingenti depositi, talvolta senza corrispondere interessi, le casse di risparmio si caratterizzarono come enti, promossi da cittadini, vescovi, opere pie, comuni e province, che avevano lo scopo di raccogliere i risparmi dei lavoratori più poveri, operai e contadini, al fine di assicurarli contro i rischi, renderli fruttiferi e restituirli a richiesta con gli interessi⁸⁰.

Il ruolo di Poste come operatore finanziario trae origine proprio dalle casse di risparmio, dalle quali le casse di risparmio postali si sono storicamente differenziate per due aspetti fondamentali: in primo luogo, le casse di risparmio postali non hanno mai costituito enti autonomi, ma piuttosto un servizio che gli uffici postali hanno svolto per conto della Cassa Depositi e Prestiti⁸¹; in secondo luogo, proprio in virtù della gestione statale, il risparmio postale si è tradotto in una forma di compenetrazione tra risorse private e pubbliche, perché, da un lato, esso ha garantito depositi fruttiferi a milioni di piccoli risparmiatori e di famiglie, dall'altro, ha contribuito al finanziamento delle pubbliche amministrazioni e all'ammodernamento del Paese, per il tramite della Cassa Depositi e Prestiti⁸².

Le casse di risparmio postali hanno avuto origine in Inghilterra nei primi anni del XIX secolo, mentre in Italia la loro istituzione si deve alla già citata l. 27 maggio

⁷⁹ Sulle origini delle casse di risparmio si leggano i contributi di E. DE SIMONE, *Storia della banca dalle origini ai nostri giorni*, Napoli, Arte Tipografica, 1987 e T. FANFANI, *L'Ottocento italiano*, in C. BERMOND – D. CIRAVEGNA (a cura di), *Le casse di risparmio ieri e oggi*, Atti del Convegno internazionale di Studi tenutosi a Torino il 13 novembre 1995, Torino, Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, 1996, pp. 25 ss.

⁸⁰ Per un esame complessivo dei meccanismi di remunerazione dei depositi presso le casse di risparmio si veda L. DE ROSA, *Storia delle Casse di Risparmio e della loro Associazione 1822-1950*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

⁸¹ A. SENIN, *Cassa di risparmio postale*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, Giuffrè, p. 440.

⁸² Sull'impiego del risparmio postale a sostegno della spesa pubblica, sia sotto forma di acquisto di titoli del debito pubblico, sia sotto forma di finanziamenti erogati in favore degli enti locali, si veda L. CONTE, *La Cassa depositi e prestiti da azienda a impresa-organo del ministero del Tesoro, 1850-1913*, in M. DE CECCO – G. TONIOLO (a cura di), *Storia della Cassa Depositi e Prestiti*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 91 ss.

1875, n. 2779, presentata da Marco Minghetti, ma scritta in larga misura dal suo predecessore al Ministero delle finanze Quintino Sella, che aveva molto a cuore il progetto di fare del risparmio postale un esempio di economia sociale e di istruzione alla parsimonia⁸³. Alla Direzione generale delle poste vennero attribuite le funzioni di raccolta e restituzione del risparmio postale, mentre alla Cassa Depositi e Prestiti fu attribuito il compito di occuparsi dell'impiego dei proventi ottenuti. Le casse di risparmio postali si moltiplicarono, raggiungendo in età crispina un numero di circa quattromila unità, per poi raddoppiare all'alba della Grande Guerra: nello stesso periodo i libretti di risparmio postale triplicarono, passando dai due ai sei milioni, mentre i depositi quadruplicarono⁸⁴.

Durante il regime fascista il risparmio postale fu ampiamente usato per finanziare il debito pubblico a breve termine⁸⁵, mentre nel secondo dopoguerra, in particolare negli anni del *boom*, il risparmio postale venne ad assumere un ruolo complementare rispetto ai depositi bancari⁸⁶, perché la capillarità delle Poste permetteva di raccogliere risparmi anche in quelle località dove nessuno sportello bancario avrebbe mai avuto ragione di esistere⁸⁷.

⁸³ Nella seconda metà dell'Ottocento fu molto radicata la convinzione secondo la quale la ricchezza delle economie industriali fosse dovuta in larga misura all'accumulazione e al risparmio. I principi etici ai quali Sella si ispirò, nella sua prima proposta di istituzione delle casse di risparmio postali, furono quelli della laboriosità e della parsimonia: bisognava insegnare il valore del risparmio alle classi meno abbienti (ecco perché si decise, per esempio, la diffusione di particolari forme di risparmio postale nelle scuole) e, contemporaneamente, occorreva convogliare le risorse private in una cassa centrale statale in grado di realizzare investimenti a lungo termine. Su tutti questi temi si leggano L. CONTE, *Il risparmio postale, 1870-1889. Parsimonia e finanza pubblica nell'Italia liberale*, in G. PAOLONI (a cura di), *Le Poste in Italia - 1. Alle origini del servizio pubblico. 1861-1889*, op. cit., pp. 127 ss. e G. MARONGIU, *L'opera della Destra storica: dalla costruzione del sistema tributario al pareggio*, in *Riv. dir. fin.*, 2006, n. 1, pp. 200 ss.

⁸⁴ Per una panoramica su questi dati si veda L. CONTE, *Organizzazione e gestione del risparmio postale*, in A. GIUNTINI – G. PAOLONI (a cura di), *Le Poste in Italia - 2. Nell'età del decollo industriale. 1889-1918*, op. cit., pp. 207 ss., il quale segnala anche come il Tesoro, volendo ricorrere ai flussi finanziari del deposito postale per fare fronte alle spese belliche, volle avvicinare ai titoli del debito pubblico il servizio del risparmio postale a titolo di deposito.

⁸⁵ In argomento si veda L. CONTE, *Il risparmio postale in età fascista*, in A. GIUNTINI (a cura di), *Le Poste in Italia - 3. Tra le due guerre. 1919-1945*, op. cit., pp. 165 ss.

⁸⁶ Sul punto si rinvia a L. CONTE, *Il risparmio postale dalla ricostruzione agli anni Settanta*, in G. PETRILLO (a cura di), *Le Poste in Italia - 4. Dalla ricostruzione al boom economico. 1945-1970*, op. cit., p. 32.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 33 e A. MAURI, *Le caratteristiche dinamiche del risparmio postale*, Milano, Giuffrè, 1963.

Bisogna dunque domandarsi che cosa sia diventato oggi il risparmio postale e, più in generale, quali siano e quanto siano remunerativi i servizi finanziari che Poste Italiane offre agli utenti e quale ruolo possa essere rivestito dall'operatore postale nel prossimo futuro. Per rispondere a questi interrogativi, in primo luogo è opportuno soffermarsi sulle forme tradizionali del risparmio postale e sui tentativi di diversificazione dei prodotti finanziari, poi occorre esaminare brevemente che cosa differenzia oggi il circuito del risparmio postale da quello bancario, infine si ritiene doveroso, in un periodo di crisi economica come quello attuale, accennare alle linee di finanziamento aperte in favore delle piccole e medie imprese, per comprendere quale possa essere il contributo di Poste a sostegno del settore produttivo e industriale.

1. Il risparmio postale e la diversificazione dei prodotti finanziari

Il risparmio postale poggia su due prodotti fondamentali: i libretti di risparmio postale e i buoni fruttiferi postali. Entrambi sono emessi da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., sono garantiti dallo Stato e collocati esclusivamente tramite gli uffici di Poste Italiane S.p.A.

I libretti di risparmio postale si caratterizzano per essere depositi rimborsabili in qualunque momento e non comportano alcuna spesa di apertura, di gestione e di estinzione. A ogni libretto che superi una soglia di giacenza minima⁸⁸ si applica un'imposta di bollo fissa diversa a seconda che il titolare sia una persona fisica o giuridica⁸⁹. Esistono cinque tipologie di libretti: libretti nominativi ordinari e *smart*; libretti al portatore; libretti speciali per minori d'età⁹⁰ e libretti giudiziari. A partire dal 1° febbraio 2015 i tassi di interesse offerti sui libretti sono i seguenti: il tasso di interesse sui libretti di risparmio postale nominativi ordinari è pari a 0,20% nominale

⁸⁸ La soglia minima attuale è di cinquemila euro.

⁸⁹ L'imposta è pari a 34,2 euro per le persone fisiche e a 100 euro per le persone giuridiche.

⁹⁰ Possono essere intestati esclusivamente a un minore di età, ma versamenti e prelievi possono essere compiuti presso qualsiasi ufficio postale dai genitori e dall'intestatario.

in ragione d'anno; il tasso di interesse su quelli giudiziari è pari a 0,10% nominale in ragione d'anno; il tasso di interesse su quelli speciali dedicati ai minori d'età è pari a 1,50% nominale in ragione d'anno.

I buoni fruttiferi postali sono titoli di credito, che garantiscono la restituzione del capitale investito alla scadenza, aumentato dagli interessi maturati. Possono essere sottoscritti e rimborsati in qualunque ufficio postale e offrono rendimenti crescenti nel tempo, che sono corrisposti al momento del rimborso insieme con il capitale sottoscritto e con eventuali altri proventi.

I libretti di risparmio e i buoni fruttiferi postali rappresentano tuttora il punto di forza del risparmio postale, soddisfacendo la domanda delle famiglie per rendimenti in media sicuri⁹¹. Lo *stock* di risparmio postale si aggira oggi intorno ai 320 miliardi di euro e rappresenta il 9% dell'ammontare totale del risparmio detenuto dalle famiglie sotto forma di attività finanziarie. Non è un caso, dunque, che Cassa Depositi e Prestiti e Poste Italiane abbiano rinnovato la convenzione sul risparmio postale nel dicembre del 2014: l'accordo ha una durata di cinque anni (2014-2018), la Cassa utilizza questo risparmio per le proprie attività istituzionali e, allo stesso tempo, remunera l'attività di raccolta delle Poste (a titolo indicativo, nel solo primo semestre del 2013, la remunerazione da parte della Cassa ha fruttato a Poste 749 milioni di euro⁹²).

L'analisi ora compiuta rivela dunque che il risparmio postale risulta fondamentale sotto tre profili: in funzione sociale, perché per la stragrande maggioranza delle famiglie italiane questa è una delle forme di risparmio preferenziali; in funzione di sostegno all'economia nazionale, perché il risparmio postale affluisce nella Cassa Depositi e Prestiti, attivamente impegnata nel finanziare le pubbliche amministrazioni e in attività di investimenti a lungo termine; in

⁹¹ La preferenza delle famiglie italiane per investimenti sicuri è stata recentemente attestata dalla Banca d'Italia che nella sua *Relazione annuale – anno 2013* ha evidenziato che «le famiglie più abbienti sono i principali investitori in attività rischiose e detengono oltre due terzi del totale di azioni, obbligazioni emesse dal settore privato, risparmio gestito e titoli esteri» (p. 175).

⁹² È quanto si ricava da GRUPPO POSTE ITALIANE, *Relazione finanziaria semestrale 2014*, p. 80.

funzione di rafforzamento societario, perché Poste esercita la raccolta del risparmio ormai fin dagli anni Settanta del XIX secolo e oggi questa è una delle attività più redditizie tra tutte quelle alle quali la società si dedica.

D'altro canto, nella prospettiva di consolidare il proprio ruolo di operatore finanziario, Poste ha iniziato a diversificare le attività di gestione del risparmio. Va in questa direzione la costituzione della società di gestione del risparmio BancoPosta Fondi S.p.A. SGR che istituisce, promuove, gestisce e commercializza fondi comuni di investimento aperti e armonizzati⁹³. BancoPosta Fondi svolge direttamente il servizio di gestione di portafogli relativi a mandati istituzionali riferibili al gruppo Poste Italiane. Al 30 settembre 2014 il patrimonio complessivo della clientela riferibile all'attività di BancoPosta Fondi era di circa 60,8 miliardi di euro. In particolare, il patrimonio relativo ai fondi comuni di investimento era pari a circa cinque miliardi di euro e il patrimonio relativo alla gestione di portafogli era pari a circa cinquantacinque miliardi di euro⁹⁴.

2. Il circuito postale come alternativa al circuito bancario

Il circuito postale, al di là della gestione del risparmio, offre anche servizi finanziari che in molti casi si pongono in rapporto di alternativa rispetto al circuito bancario.

⁹³ Si definisce “aperto” il fondo il cui capitale varia continuamente in relazione agli acquisti e alle vendite realizzate sul mercato a opera dei gestori del fondo. Si definisce “armonizzato” il fondo che è soggetto alla normativa dell'Unione Europea (direttiva 85/611/CE), la quale pone limiti agli strumenti finanziari che possono essere acquistati dal fondo e impone una diversificazione del portafoglio. Sul punto si veda F. CESARINI – P. GUALTIERI, *I fondi comuni di investimento*, Bologna, il Mulino, 2005.

⁹⁴ Per tutti questi dati si veda ancora GRUPPO POSTE ITALIANE, *Relazione finanziaria semestrale 2014*, p. 43.

Tali servizi sono offerti tramite Patrimonio BancoPosta, un patrimonio destinato esclusivamente all'esercizio delle attività bancarie, finanziarie o accessorie che Poste può praticare in virtù del d.p.r. 14 settembre 2001, n. 144⁹⁵.

Le funzioni del Patrimonio, tra le quali figura la raccolta del risparmio postale nelle forme precedentemente descritte, sono molteplici e vengono richiamate dall'art. 2, d.p.r. 144/2001: innanzitutto vi è l'attività di raccolta del risparmio tra il pubblico, come definita dall'art. 11, 1° c., d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 ("Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia"), e attività connesse e strumentali; in secondo luogo, rientra nel BancoPosta la prestazione di servizi di pagamento, come l'emissione di mezzi di pagamento di cui all'art. 1, 2° c., lett. f), n. 5) d.lgs. 385/1998, o di moneta elettronica di cui all'art. 1, 2° c., lett. *b-ter*), d.lgs. 385/1993; in terzo luogo, nell'ambito del BancoPosta è ammesso il servizio di intermediazione in cambi, nonché la promozione e il collocamento presso il pubblico di finanziamenti concessi da banche e intermediari finanziari abilitati; infine, al Bancoposta afferiscono i servizi e le attività di investimento previsti, rispettivamente, dall'art. 1, 5° c., lett. b), c), *c-bis*), e), f) e dall'art. 1, 6° c., lett. a), b), d), e), f), g), d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 ("Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria").

Emerge immediatamente che le funzioni di BancoPosta non sono poi tanto dissimili da quelle espletate in una qualsiasi banca: si aggiunga che nel BancoPosta sono ricomprese tutte le operazioni relative ai conti correnti postali, al pagamento dei bollettini postali, agli assegni postali e ai vaglia.

A dimostrazione di quanto il circuito postale possa essere complementare a quello bancario, si deve tenere presente che, ai sensi dell'art. 2, 8° c., d.p.r. 144/2001, sebbene Poste non possa esercitare attività di concessione di finanziamenti nei confronti del pubblico e nonostante che le sia interdetta l'attività propriamente bancaria, il 27 maggio 2014 la Banca d'Italia, aggiornando le

⁹⁵ Adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 40, l. 23 dicembre 1998, n. 448.

“Disposizioni di vigilanza per le banche”, contenute nella circ. 17 dicembre 2013, n. 287, ha introdotto una “Parte Quarta” dal titolo “Disposizioni per intermediari particolari” con un “Capitolo 1” dal titolo “Bancoposta”, nel quale quest’ultimo, almeno sotto il profilo dei controlli, viene in tutto e per tutto equiparato a un normale istituto di credito.

In conclusione, anche se Poste non è una banca, i servizi finanziari da essa offerti hanno ormai assunto un ruolo fondamentale per i cittadini e in particolar modo per le imprese, come si avrà modo di illustrare nel prossimo paragrafo, ruolo riconosciuto tanto dal legislatore, sulla base delle predette prescrizioni, tanto dalla nostra banca centrale nazionale.

3. Il sostegno alle piccole e medie imprese

Secondo un recente studio dell’Ocse *«obtaining bank loans appears to be very difficult for SMEs in Italy»*, tanto da concretizzare il rischio di una *«undercapitalisation of Italian SMEs, increasing their vulnerability to short term risks such as a downturn in revenues»*⁹⁶.

La generalizzata sofferenza del sistema bancario determinata dalla perdurante crisi economica si va a innestare in un contesto nel quale per le piccole e medie imprese l’accesso al credito non è di per sé agevole: l’Italia occupa infatti l’89° posizione (su 189 economie nazionali) nella classifica mondiale della facilità con la quale le imprese hanno accesso a linee di finanziamento⁹⁷.

Di fronte alla crescente richiesta di somme di denaro e alla contemporanea riduzione degli importi erogati dagli istituti di credito, il sistema imprenditoriale italiano, tradizionalmente molto dipendente dai prestiti bancari, ha progressivamente

⁹⁶ OECD, *Studies on SMEs and Entrepreneurship. Italy: Key Issues and Policies*, Parigi, 2014, p. 92.

⁹⁷ Si tratta della classifica stilata dalla Banca Mondiale nell’ambito del rapporto *Doing Business 2015*.

maturato la consapevolezza di dover trovare canali alternativi o complementari al finanziamento bancario per sostenere la spesa legata agli investimenti⁹⁸.

Poste Italiane S.p.A. ha perciò cercato di adottare alcune iniziative volte a soddisfare almeno una quota della domanda inesausta di finanziamenti proveniente dalle piccole e medie imprese soprattutto nelle zone più svantaggiate del Paese. Un esperimento in questo campo è certamente quello rappresentato dalla istituzione della Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale S.p.A.⁹⁹. Questa società è interamente controllata da Poste Italiane e riunisce due compagini societarie: il MedioCredito Centrale, che nasce come ente di diritto pubblico nel 1952¹⁰⁰, diviene poi società per azioni nel 1994 e viene ceduto a Poste Italiane il 1° agosto 2011; la Banca del Mezzogiorno la cui istituzione si deve alla l. 23 dicembre 2009, n. 191.

La Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale S.p.A. concentra le proprie attività su due filoni principali, il credito industriale e agrario e la gestione di fondi agevolativi: da un lato, la Banca ha tra gli scopi sociali¹⁰¹ quello di sostenere le iniziative delle piccole e medie imprese nell'Italia meridionale, aumentando per esse la disponibilità di credito a medio e lungo termine; dall'altro, essa gestisce, per conto delle pubbliche amministrazioni, fondi pubblici finalizzati a rendere più facili i finanziamenti per le imprese su tutto il territorio nazionale¹⁰². Tra questi ultimi strumenti si segnala il Fondo di Garanzia per le PMI, istituito dall'art. 2, 100° c., lett. a), l. 23 dicembre 1996, n. 662 presso il MedioCredito Centrale S.p.A. Si tratta di un fondo destinato ad assistere con la garanzia dello Stato qualunque operazione finanziaria posta in essere da piccole o medie imprese: in sostanza, quelle imprese che avrebbero serie difficoltà ad accedere al credito, perché sprovviste delle garanzie

⁹⁸ È quanto certificato da BANCA D'ITALIA, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, 2014, n. 2, pp. 21-22. Nel rapporto si evidenzia come i prestiti bancari continuino a diminuire e come solo le imprese di più grandi dimensioni siano in grado di rivolgersi con successo al mercato per il loro finanziamento.

⁹⁹ Nella Relazione Trimestrale Finanziaria della società al 30 settembre 2014 si registra che lo *stock* creditizio verso la clientela, raddoppiato rispetto allo stesso periodo del 2013, è pari a 1.167 milioni di euro.

¹⁰⁰ L'istituzione del MedioCredito Centrale si deve alla l. 25 luglio 1952, n. 949 ("Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione").

¹⁰¹ Cfr. art. 3, 1° c. Statuto della Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale S.p.A.

¹⁰² Cfr. art. 3, 2° c. lett. c) Statuto della Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale S.p.A.

necessarie, se considerate finanziariamente sane sulla base dei dati di bilancio degli ultimi due esercizi, possono ottenere una garanzia pubblica, fino a un determinato importo massimo¹⁰³, che si affianca o si sostituisce alle garanzie reali prestate dalle imprese medesime nel momento in cui inoltrano una richiesta di finanziamento a una banca. Nell'attuale situazione di crisi, non sorprende che alla Banca siano pervenute, solo nei primi nove mesi del 2014, ben sessantamila domande per avere accesso al Fondo di Garanzia¹⁰⁴.

Al di là della Banca del Mezzogiorno, Poste Italiane S.p.A. agisce anche direttamente come soggetto erogatore di finanziamenti rivolti a ditte individuali, liberi professionisti e persone fisiche titolari di partita IVA: attraverso gli uffici postali abilitati le imprese possono richiedere finanziamenti per uno specifico importo massimo, accreditati in un'unica soluzione su conto corrente postale o bancario¹⁰⁵.

Risparmio postale, gestione di fondi di investimento, istituzioni pensate per sostenere il credito delle piccole e medie imprese: queste sono tutte attività dalle quali si evince il ruolo di primo piano ormai rivestito da Poste come operatore finanziario. Tuttavia, come si avrà modo di vedere nel prosieguo della trattazione, la gestione del risparmio non è un'attività che Poste limita al ramo dei servizi finanziari. Nel prossimo capitolo si avrà infatti modo di osservare come l'esperienza maturata nella raccolta del risparmio sia stata utilizzata da Poste per approdare nel settore delle assicurazioni e della previdenza complementare e si avrà modo di misurare il contributo di Poste allo sviluppo di un sistema di *Welfare* integrato tra pubblico e privato.

¹⁰³ Fissato a un milione e mezzo di euro dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 9 aprile 2009 e portato, solo per alcuni casi, a due milioni e mezzo di euro dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 26 giugno 2012.

¹⁰⁴ Sul punto si legga la Relazione Finanziaria Trimestrale al 30 settembre 2014 della Banca del Mezzogiorno – MedioCredito Centrale S.p.A.

¹⁰⁵ Il finanziamento che si sta descrivendo è denominato “Prontissimo Affari BancoPosta”.

IV – Il contributo di Poste per lo sviluppo del *Welfare* privato

I principali servizi legati al modello europeo di *Welfare State*, come i regimi pensionistici, il sistema sanitario pubblico e le prestazioni assistenziali di varia natura, hanno visto la luce negli anni Cinquanta e Sessanta del XX secolo, quando nella maggior parte dei paesi europei si registravano alti tassi di sviluppo economico, percentuali molto basse di disoccupazione e una generalizzata crescita demografica: un contesto socio-economico di tal genere favoriva certamente la predisposizione di ampie misure di sicurezza sociale a costi relativamente contenuti per le finanze pubbliche¹⁰⁶.

Dagli inizi degli anni Ottanta, tuttavia, i vari sistemi di *Welfare* sono stati sottoposti a tensioni crescenti: l'innalzamento dell'età media, il crollo delle nascite, la disgregazione della famiglia tradizionale, i mutamenti dei modi di produzione, con l'espansione dei servizi e il ridimensionamento del settore industriale, hanno reso sempre meno sostenibili, specialmente dal punto di vista finanziario, il modello di «Stato sociale» ereditato dal passato¹⁰⁷.

A tutti questi problemi, il sistema del *Welfare* italiano ne ha aggiunti altri, ancora più gravi, che lo hanno reso frammentato, incompleto e sperequato. Si può infatti osservare come le più importanti misure di *Welfare* adottate in Italia nel secondo dopoguerra, da un lato, abbiano riguardato l'implementazione delle tutele destinate al lavoratore, inteso come maschio adulto e capo famiglia¹⁰⁸, dall'altro, si

¹⁰⁶ Per una disamina storica approfondita sulle origini del *Welfare* in Europa si rinvia a: P. FLORA – A. J. HEIDENHEIMER, *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, Bologna, il Mulino, 1983 e J. M. ORSZAG – D. J. SNOWER, *L'espansione del sistema di welfare: una proposta di riforma*, in M. BUTI – D. FRANCO – L. R. PENCH (a cura di), *Il welfare state in Europa: la sfida della riforma*, Bologna, il Mulino, 1999, pp. 171 ss.

¹⁰⁷ Sul punto cfr. D. J. SNOWER, *Possiamo permetterci il Welfare State?*, in M. BALDASSARRI – L. PAGANETTO – E. S. PHELPS (a cura di), *Equità, efficienza e crescita. Il futuro del welfare State*, Roma, Sipì, 1995, pp. 13 ss.; G. ESPING ANDERSEN (a cura di), *Welfare States in Transition*, London, Sage, 1996; G. ESPING ANDERSEN – D. GALLIE – A. MEMERIJCK – J. MYLES, *Why we need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

¹⁰⁸ Non è un caso che l'Italia registri uno dei tassi di occupazione femminile più bassi di tutta l'area Ocse. Sulle ragioni dello squilibrio delle tutele tra lavoratori e lavoratrici cfr. L. TORCHIA, *Politiche redistributive, processi di privatizzazione e diritti sociali nella riforma del Welfare*, in *Verso nuove forme di welfare*,

siano tradotte in un articolato e costoso sistema pensionistico a tutto carico del bilancio dello Stato¹⁰⁹.

La crisi economica iniziata nel 2008 ha ulteriormente evidenziato le carenze strutturali del nostro modello di *Welfare*: l'emergenza finanziaria ha infatti comportato vari interventi normativi finalizzati alla riduzione o al ripensamento dell'impegno dello Stato nei settori assistenziale, previdenziale e sanitario¹¹⁰. Se in passato il grosso dei servizi di *Welfare* è stato foraggiato e fornito dallo Stato, oggi si è consapevoli che nelle economie avanzate tali servizi possono essere offerti in maniera efficiente solo tramite una sapiente integrazione tra strumenti di *Welfare* pubblici e privati¹¹¹. Se infatti la richiesta di servizi sociali non diminuisce, ma anzi cresce e si diversifica, e se al contempo la capacità degli Stati di soddisfare tali istanze si riduce, allora risulta necessario verificare se possano essere attinti dal settore privato strumenti integrativi rispetto alle prestazioni pubbliche.

Il sistema dello «Stato sociale» deve essere ricalibrato, non solo per renderlo economicamente sostenibile, ma anche per adeguarlo alle nuove esigenze: le famiglie e gli individui si trovano sempre più frequentemente alle prese con nuove situazioni di debolezza e di precarietà¹¹², per superare le quali può essere utile ricorrere agli

Atti del Congresso Internazionale svoltosi a Stresa il 26-27 aprile 2002, Milano Giuffrè, 2003, p. 210.

¹⁰⁹ Sul carattere «pensionista» delle politiche sociali italiane del secondo dopoguerra si rinvia a M. FERRERA – V. FARGION – M. JESSOULA, *Alle radici del Welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012, p. 327, che evidenziano come le pensioni siano state spesso concepite come prestazioni da distribuire selettivamente e in maniera corporativa, allo scopo di generare benefici clientelari a favore delle diverse categorie di elettori. Sui costi del sistema delle pensioni che si è venuto a creare negli anni Cinquanta e Sessanta si rinvia a T. BOERI – R. PEROTTI, *Meno pensioni, più welfare*, Bologna, il Mulino, 2002.

¹¹⁰ Per una panoramica delle riforme in campo previdenziale e sanitario adottate in Italia e negli altri paesi colpiti dalla crisi si veda H. CAROLI CASAVOLA – M. CONTICELLI, *Le protezioni sociali alla prova*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 293 ss.

¹¹¹ Sul punto cfr. E. MALINVAUD, *È insostenibile il welfare State europeo?*, in M. BALDASSARRI – L. PAGANETTO – E. S. PHELPS (a cura di), *Equità, efficienza e crescita. Il futuro del Welfare State*, op. cit., pp. 239 ss. e A. MONTEBUGNOLI (a cura di), *Questioni di welfare*, Milano, Franco Angeli, 2002.

¹¹² Al riguardo, in generale, si veda L. TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 7 ss.

strumenti di copertura del rischio offerti dal c.d. *Welfare mix*¹¹³. Rispetto al *Welfare* tradizionale, interamente pubblico, pensato per erogare lo stesso genere di servizi nel corso degli anni, le differenti forme di *Welfare* integrativo presentano il vantaggio di meglio adattarsi a bisogni mutevoli nel tempo: di regola, infatti, sono i governi a programmare quanto spendere per la sanità e per l'istruzione, per l'assistenza e per le pensioni, senza che i consumatori possano segnalare come ripartire la composizione dei servizi di *Welfare* nella maniera per loro più vantaggiosa¹¹⁴. Al contrario, un modello di *partnership* tra pubblico e privato può meglio rispondere alle reali esigenze dei cittadini: alle politiche sociali pubbliche si possono infatti affiancare prodotti assicurativi complementari la cui offerta dipende esclusivamente dalla domanda della popolazione.

Diviene così di centrale rilievo l'attività delle compagnie assicurative private, tra le quali in Italia figura da un quindicennio Poste Italiane, la quale ha fatto il suo ingresso nel settore del *Welfare* integrativo per il tramite della società Poste Vita. Per il collocamento dei propri prodotti, la compagnia si avvale della rete di vendita di Poste Italiane S.p.A. costituita dagli uffici postali distribuiti sul territorio nazionale¹¹⁵. Con le sue offerte concepite per essere il più possibile accessibili alla collettività e grazie al rapporto di prossimità con i cittadini, Poste Vita, nata solo nel 1999, è divenuta rapidamente l'impresa assicurativa *leader* nel ramo vita in Italia, a conferma del fatto che una presenza capillare nel Paese permette di proporre soluzioni assicurative e previdenziali idonee a intercettare e soddisfare i bisogni più comuni di risparmio e protezione per famiglie e imprese.

¹¹³ L'espressione *Welfare mix* vuole indicare le forme di sinergia e collaborazione tra sfera pubblica e privata nell'offrire servizi assistenziali, sanitari e previdenziali. Sul punto cfr. F. MAINO – M. FERRERA (a cura di), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2013.

¹¹⁴ Sul punto si vedano J. M. ORSZAG – D. J. SNOWER, *L'espansione del sistema di welfare: una proposta di riforma*, in M. BUTI – D. FRANCO – L. R. PENCH (a cura di), *Il welfare state in Europa: la sfida della riforma*, op. cit., p. 182 e G. CAZZOLA – C. COLLICELLI, *Welfare "fai da te"*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2000.

¹¹⁵ Sul punto cfr. POSTE VITA, *Relazione semestrale al 30 giugno 2014*, pp.14-15.

A Poste Vita si affianca inoltre la compagnia danni Poste Assicura S.p.A., che offre prodotti studiati per la protezione della persona e dei beni, come la casa e l'impresa¹¹⁶.

Allo scopo di meglio apprezzare l'attività di Poste nel settore delle assicurazioni e della previdenza complementare, innanzitutto occorre chiedersi a quali bisogni vadano incontro le offerte di Poste e poi ci si deve domandare quanto tali attività siano effettivamente remunerative e quali siano le prospettive future di un mercato assicurativo privato ancora in costruzione.

1. I bisogni di protezione sociale e i servizi assicurativi di Poste

Un rapido esame dei prodotti assicurativi lanciati sul mercato dalle compagnie legate a Poste consente di verificare come le soluzioni di copertura del rischio proposte rispondano in maniera puntuale alle più pressanti esigenze dei cittadini.

Sul tema della salute e dell'assistenza medica si possono compiere tre ordini di considerazioni.

In primo luogo, tra il 2007 e il 2013 i consumi delle famiglie hanno subito una flessione in ogni comparto, fatta eccezione per quello sanitario, nel quale si è anzi assistito a un incremento della spesa¹¹⁷. Questa circostanza dimostra che in un periodo di crisi economica le famiglie non solo ridefiniscono priorità e bisogni, ma destinano anche maggiori risorse per fare fronte a tutti quei servizi che non siano più garantiti dalla sfera pubblica.

¹¹⁶ Più nello specifico, la compagnia, in data 25 marzo 2010, è stata autorizzata dall'Isvap (oggi Ivass) all'esercizio delle assicurazioni danni per i rami Infortuni e Salute, RCG, Incendio, Altri Danni ai beni, Assistenza, Tutela Legale e Perdite Pecuniarie.

¹¹⁷ A tal proposito può essere utile consultare il rapporto CENSIS, *Integrare il Welfare, sviluppare la white economy*, Roma, 2014, p. 3.

In secondo luogo, si osserva che le famiglie sono disposte a pagare privatamente prestazioni che potrebbero ricevere gratuitamente dal servizio sanitario nazionale per evitare lunghi tempi di attesa.

In terzo e ultimo luogo, non si può nascondere il fatto che un numero crescente di persone sia disposto a rinunciare a cure mediche e a servizi assistenziali per mancanza di denaro. Non sono necessarie tante argomentazioni per dimostrare che il mancato accesso ai servizi di *Welfare* per motivi economici costituisca la negazione del diritto fondamentale alla salute.

Risulta perciò abbastanza evidente come l'Italia abbia bisogno di forme integrative di assistenza e Poste può sicuramente dare un contributo in questa direzione: sono ormai molteplici i prodotti promossi da Poste nel mercato assicurativo sanitario anche grazie alla particolare affidabilità di un soggetto tradizionalmente vicino ai cittadini.

Un altro ramo nel quale la presenza di Poste è decisamente consolidata è quello della previdenza. L'allungamento della vita media e la cronica bassa fecondità hanno fatto conquistare al nostro Paese uno degli indici di vecchiaia più alti del mondo¹¹⁸. Secondo le ultime rilevazioni dell'Istat, nei prossimi trenta anni nel Mezzogiorno la quota di ultrasessantacinquenni ogni cento giovani con meno di quindici anni risulterà più che raddoppiata passando da 123 a 278, mentre al Centro-Nord la stessa quota aumenterà di oltre una volta e mezza, salendo da 159 a 242¹¹⁹. Queste difficili condizioni demografiche potrebbero mettere seriamente in crisi il modello previdenziale pubblico, che potrebbe essere ulteriormente oggetto di tagli e razionalizzazioni: il problema certamente non è sfuggito a una larga fetta di popolazione che non ha esitato a sottoscrivere assicurazioni complementari private al fine di rendere sostenibili le condizioni della propria anzianità. Poste Vita ha saputo cogliere l'urgente domanda di copertura dell'area previdenziale, offrendo la

¹¹⁸ Nell'Unione Europea l'indice di vecchiaia italiano è secondo solo a quello della Germania. Cfr. ISTAT, *Rapporto annuale 2014*, Roma, p. 141.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 142.

sottoscrizione di polizze a costi contenuti, e nel corso del primo semestre del 2014 ha raccolto premi per un importo complessivo di circa otto miliardi di euro¹²⁰.

2. *Il Welfare come motore della crescita economica*

Il *Welfare* non può però essere concepito solo come una fonte di spese e di costi, poiché, se ben gestito e razionalizzato, può indubbiamente rappresentare un volano per lo sviluppo e la crescita economica.

Alcune brevi considerazioni permettono di chiarire meglio il concetto. Cittadini che non hanno preoccupazioni legate alla salute o al futuro previdenziale presentano una maggiore propensione al consumo. La *white economy*, inoltre, ha già oggi raggiunto dimensioni tali da incrementare l'occupazione e le offerte di posti di lavoro: basti pensare che al suo interno rientrano i servizi di diagnostica e cura, la ricerca in campo medico e farmacologico, le tecnologie biomedicali, i servizi di assistenza a malati, disabili e persone non autosufficienti¹²¹. Tutte queste attività generano un valore di oltre 186 miliardi di euro e vedono il coinvolgimento di circa tre milioni di addetti¹²².

Molte compagnie assicurative private si sono accorte delle notevoli potenzialità del settore e non sorprende che ormai da qualche anno i servizi assicurativi siano per Poste molto più remunerativi dei servizi postali o del risparmio postale messi insieme.

È chiaro, dunque, che le misure di *Welfare* integrativo possono diventare per lo Stato uno strumento per uscire dalle secche della stagnazione: la previsione di norme che impongano ai cittadini di dotarsi di assicurazioni private in alcuni ambiti e la contestuale vigilanza pubblica affinché i costi delle polizze siano accessibili a tutti non potrebbero che essere di ausilio per creare l'impalcatura di un nuovo «Stato

¹²⁰ Cfr. GRUPPO ASSICURATIVO POSTE VITA, *Relazione semestrale consolidata 2014*, p. 15.

¹²¹ CENSIS, *Integrare il Welfare, sviluppare la white economy*, *op. cit.*, pp. 2-3.

¹²² *Ibidem*, p. 11.

sociale» davvero sostenibile. E in questo senso il ruolo di Poste potrebbe divenire ancora più centrale.

Si è avuta più volte occasione di evidenziare come Poste stia mutando pelle: ne sono testimonianza la forma societaria e la prospettiva della privatizzazione parziale, il ruolo tradizionale e innovativo rivestito dal risparmio postale, le recenti attività nel settore della previdenza e delle assicurazioni e il ripensamento del servizio postale universale. Tra tutti questi cambiamenti occorre esaminare più specificamente, nel prossimo capitolo, quello relativo al ruolo che Poste può assumere in funzione di sostegno ad alcune attività tradizionalmente esercitate da enti pubblici, nonché in funzione di raccordo tra le istanze e le esigenze dei privati, cittadini e imprese, e pubbliche amministrazioni. Poste sembra progressivamente utilizzare i propri uffici postali come delle vere e proprie *maisons des services publics* nelle quali si consente il rapido compimento, anche attraverso l'uso dei più innovativi sistemi digitali, di una serie di adempimenti burocratici a costi bassi. Non resta che dare conto della tendenza in atto e descrivere le prospettive future più probabili al riguardo.

V. Gli uffici postali come *maisons des services publics*

L'espressione «*maison des services publics*» compare per la prima volta in Francia con la l. 12 aprile 2000, che all'art. 27 recita: «*Afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural, une maison des services publics réunit des services publics relevant de l'Etat ou de ses établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public*». Lo scopo è dunque chiaro: si vuole garantire agli utenti un accesso semplice, in un unico luogo fisico, a molteplici servizi pubblici. L'obiettivo, tuttavia, non è soltanto quello di semplificare, ma anche quello di promuovere concretamente lo sviluppo del territorio: si prevede, infatti,

l'installazione di queste *maisons* soprattutto nelle zone rurali e nelle *banlieues*, ossia in luoghi tipicamente disagiati.

Si è tentato in tutta Europa di riprodurre il modello francese¹²³. In Italia, tuttavia, non ci sono strutture che possano essere seriamente paragonate alle *maisons* francesi: lo sportello unico per le attività produttive, per esempio, rappresenta certamente un punto di contatto, di natura telematica, tra il cittadino e la pubblica amministrazione, ma la sua sfera di competenza è limitata alla fornitura di ausilio per chi desideri avviare un'impresa e non si estende a una erogazione globale di servizi pubblici¹²⁴.

Poste, con i suoi uffici, potrebbe svolgere il ruolo di *maison* dei servizi pubblici, data la sua presenza capillare sul territorio e date, soprattutto, le potenzialità che la società può sfruttare nell'ambito dei processi di digitalizzazione dei servizi e dell'economia. In futuro, infatti, tanto i servizi pubblici, quanto le altre prestazioni di natura privata, verranno offerti sempre di più in modalità elettronica e gli uffici postali potrebbero divenire sia luoghi di raccolta e smistamento delle istanze dei cittadini dirette alla pubblica amministrazione sia centri di intermediazione e di avvicinamento tra imprese e consumatori.

¹²³ Sul punto non si può aggiungere nulla all'accurato lavoro di comparazione, redatto dall'associazione EUROPA (*Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration en Europe*), per conto della DATAR - *Délégation à l'aménagement et à l'action régionale*. Lo studio, disponibile *online*, reca il titolo di: *Les «maisons des services publics» ou «guichet uniques» dans 23 pays d'Europe*.

¹²⁴ Inoltre lo Suap nasce come strumento di semplificazione amministrativa, non come struttura che scaturisce da un ripensamento del rapporto di prossimità tra pubblica amministrazione e cittadini. La letteratura sullo sportello unico è sterminata, ma si ritiene doveroso richiamare alcuni studi: G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pp. 655 ss.; E. CASETTA, *Le difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, pp. 337 ss.; L. CICI, *Industria, sportello unico per le imprese, Camere di commercio*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, pp. 814 ss.; L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, pp. 109 ss.; F. FONDERICO, *L'attuazione delle norme sullo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, pp. 1015 ss.; E. M. MARENGHI, *Lo sportello unico per le attività produttive: prove tecniche per una sintesi delle competenze*, in *Scritti giuridici in onore di S. Cassarino*, II, Padova, Cedam, 2001, pp. 949 ss.; G. PIPERATA, *Lo sportello unico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2002, pp. 41 ss.

Non è quindi azzardato ipotizzare che Poste possa rivestire una funzione di traino nel garantire servizi di elevato valore tecnologico e nel raggiungimento degli obiettivi di effettiva fruizione fissati dall'Agenda Digitale.

Nel 2010 la Commissione europea ha infatti avviato il progetto della *Digital Agenda* che mira a potenziare le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla base di due presupposti: innanzitutto, molto presto i servizi finiranno per spostarsi dal mondo fisico a quello digitale, universalmente accessibile da qualsiasi dispositivo (*smartphone*, *tablet*, computer, radio digitali o televisori ad alta definizione)¹²⁵; oltre a ciò, è innegabile che sviluppare reti di comunicazione ad alta velocità sia un fattore di moltiplicazione per la crescita economica, dovuto ai benefici che ne derivano per tutte quelle attività produttive che si avvalgono delle reti medesime¹²⁶.

I principali obiettivi dell'Agenda europea sono quattro: coprire con banda larga veloce (velocità pari o superiore a 30 Mbps) la totalità della popolazione dell'Unione Europea entro il 2020; coprire con banda larga ultraveloce (velocità superiore a 100 Mbps) almeno la metà degli utenti domestici europei entro il 2020; promuovere il commercio elettronico, con l'obiettivo che la metà della popolazione europea faccia normalmente acquisti *online* entro il 2020 e che un terzo delle PMI effettui compravendite *online* entro il 2015; ridurre la quota di cittadini europei che non ha mai utilizzato internet, portandola al 15% entro il 2015.

Per rispondere alle istanze poste dall'agenda digitale europea, nel 2013 il Governo italiano ha predisposto l'Agenda Digitale Italiana. Gli obiettivi sono sostanzialmente tre: potenziare l'offerta per effettuare pagamenti elettronici; avviare un processo di dematerializzazione e conservazione dei documenti; permettere alle

¹²⁵ In particolare si prevede che entro il 2020 molti servizi saranno forniti quasi esclusivamente *online*. Sul punto si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 19 maggio 2010 dal titolo «Un'agenda digitale europea».

¹²⁶ Cfr. gli studi dell'Ocse (OECD, *Broadband and Economy*, 2008) e della Banca Mondiale (WORLD BANK, *Economic Impacts of Broadband*, 2008).

pubbliche amministrazioni di interoperare e di interscambiare informazioni senza gravare di richieste il cittadino, mettendo in piedi un Sistema Pubblico di Connettività¹²⁷. I soggetti che devono concorrere alla costituzione e alla *governance* dell'architettura dell'*Information and Communication Technology* (I.C.T.) sono le P.A., le imprese I.C.T., i gestori di servizi pubblici e i soggetti che perseguono finalità di pubblico interesse, tra le quali compaiono le banche e le poste¹²⁸.

La realizzazione di nuovi servizi digitali, anche innovando le modalità di servizio tradizionali (si veda oltre l'esempio della "Carta Libretto"), e l'erogazione di servizi pubblici ulteriori a quello postale rappresentano sfide particolarmente complesse per Poste Italiane. D'altronde si tratta di sfide che si intersecano, dal momento che la rapidità e la qualità nella prestazione di servizi pubblici passano anche per il grado di digitalizzazione della società. Si può osservare come già oggi Poste abbia sovrapposto la rete dello "Sportello Amico" a quella postale e si può riscontrare come già da qualche tempo, presso l'ufficio postale, sia possibile ottenere il rilascio di certificati e di documenti di specifiche pubbliche amministrazioni, anche in modalità elettronica. Lo "Sportello Amico" concretizza perciò l'idea di una *maison des services publics* che sia il più possibile informatizzata e potrebbe rappresentare, con intensità sempre maggiore in futuro, un interessante strumento di *e-government*. Tramite le proprie piattaforme informatiche, Poste potrebbe anche fornire un ausilio non indifferente nell'alfabetizzazione digitale e nello sviluppo dei pagamenti elettronici e dell'*e-commerce*, coordinando i processi del commercio *online* con un rinnovato servizio postale, in modo che la rete digitale e quella postale possano dialogare e costituire a tutti gli effetti un nuovo sistema logistico nazionale. Bisogna a questo punto esaminare, da un lato, le funzioni svolte da Poste con la rete "Sportello Amico" nell'ottica dei servizi di *e-government*, dall'altro, le nuove attività inaugurate da Poste nel settore dei pagamenti *non cash* e del mercato digitale.

¹²⁷ A questo proposito si legga AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE, *Un'architettura unitaria per l'agenda digitale – Il nuovo modello di cooperazione SPC*, 2013.

¹²⁸ *Ivi*. In particolare, sullo sviluppo della banda larga, si legga A. TONETTI, *La nuova disciplina per lo sviluppo della banda larga: vera semplificazione*, in *Merc. conc. reg.*, 2011, n. 1, pp. 117 ss.

1. Lo “Sportello Amico” e le attività di e-government

La rete “Sportello Amico” si occupa di rimuovere gli ostacoli di ordine prettamente burocratico che possono rendere più complessi i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione. I servizi offerti dallo sportello sono molteplici e vari e possono essere distinti in tre settori: anagrafe, sanità e riscossione tributi.

Per quanto concerne l’area dei servizi anagrafici, oggi Poste offre negli uffici di sette comuni (Firenze, Milano, Novara, Perugia, Roma, Torino e Viterbo) un servizio a costi modici finalizzato al rilascio dei certificati anagrafici. Le tipologie di certificati che possono essere consegnati mutano da città a città. Richiedere un certificato all’ufficio postale anziché al Comune presenta vantaggi sia per il cittadino, che può recarsi all’ufficio postale più vicino a casa e può ottenere la consegna del certificato in tempo reale, sia per l’amministrazione, che risparmia una parte delle spese che sarebbe necessario sostenere per garantire comunque il servizio. In ogni Sportello Amico, inoltre, i cittadini stranieri possono chiedere il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno.

Poste può rilasciare visure catastali di terreni o fabbricati ubicati sul territorio nazionale. La richiesta e il rilascio delle visure possono avvenire recandosi fisicamente presso lo sportello postale e ottenendo il certificato in tempo reale oppure facendo richiesta della visura via *mail*, con relativo abbattimento dei costi.

Per quanto riguarda l’ambito sanitario, il servizio “Ritiro Referti”, recentemente sviluppato da Poste, permette di ritirare direttamente negli uffici postali appartenenti alla rete Sportello Amico abilitati, i referti sanitari emessi a seguito delle prestazioni erogate dalle Aziende Sanitarie convenzionate con Poste. Si può evitare così di tornare nuovamente presso la struttura sanitaria per il ritiro dei referti. Il vantaggio consiste in un notevole risparmio di tempo per i cittadini, con costi molto contenuti.

Dal lato della previdenza, il servizio “Rilascio di Certificati INPS” consente il ritiro di una serie di certificati dell’istituto previdenziale da un qualsiasi ufficio postale, tramite la semplice presentazione di un modello di richiesta apposito, di un documento di riconoscimento e del codice fiscale. I documenti che possono essere richiesti sono tre: l’estratto conto contributivo INPS, che attesta la rendicontazione contributiva della vita lavorativa del cittadino italiano che ne fa richiesta; il CUD, che contiene i dati relativi alle pensioni pagate dall’Inps nell’anno precedente; il certificato di pensione - modello OBisM, che riepiloga tutte le informazioni relative alle pensioni INPS che sono in pagamento.

La generalità di tali prestazioni fa capire che l’ufficio postale non è ancora a tutti gli effetti una vera e propria *maison des services publics*, ma la traiettoria di sviluppo che si è venuta a delineare è quella della progressiva trasformazione dell’ufficio stesso in un polo, fisico e digitale, che faciliti la coesione sociale e territoriale, attraverso attività tipiche dell’*e-government*. Per quanto concerne la coesione sociale¹²⁹, la presenza concreta dell’ufficio postale potrebbe alimentare un senso di fiducia nelle istituzioni in senso lato, dal momento che il rapporto di prossimità con gli utenti consentirebbe all’ufficio non solo di assicurare un nucleo minimo di servizi essenziali, ma anche di intercettare i bisogni emergenti dei cittadini e di proporre loro soluzioni soddisfacenti e innovative. Per quanto riguarda la coesione territoriale¹³⁰, il mantenimento degli uffici postali, soprattutto nelle aree disagiate del Paese, come periferie urbane e zone rurali, da un lato, potrebbe direttamente contribuire a ridurre i dislivelli territoriali in relazione all’erogazione di determinate prestazioni, dall’altro potrebbe indirettamente recare un forte impulso al rilancio

¹²⁹ La nozione di «coesione sociale» è stata studiata quasi esclusivamente in ambito sociologico (la prima definizione risale all’opera di E. DURKHEIM, *La division du travail social*, Paris, Félix Arcan, 1893) e indica in generale l’intensità delle relazioni che si vengono a creare tra individui ovvero tra individui e istituzioni di una specifica società. È in quest’ultima dimensione, che riguarda il rapporto tra amministrazione in senso ampio e amministratori, che si potrebbe apprezzare il valore dell’ufficio postale come strumento in grado di annullare le distanze tra cittadini e istituzioni.

¹³⁰ L’espressione «coesione territoriale» si sostanzia nell’insieme degli interventi dei differenti livelli di governo tesi a eliminare i divari di sviluppo territoriale all’interno di un paese. Sul punto cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Investimenti per l’occupazione e la crescita. Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Bruxelles, 2014.

sociale ed economico delle realtà locali meno sviluppate, rendendo disponibili tecnologie e piattaforme informatiche a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni: in questo senso sembra muoversi, per esempio, la volontà di Poste di dotare, entro il 2017, ogni ufficio postale di una copertura *wi-fi* gratuita per i cittadini.

La riduzione del *digital divide*, ossia del divario che separa le aree più informatizzate da quelle in cui l'accesso alle tecnologie dell'informazione è parzialmente o totalmente negato, da una parte favorirebbe la prestazione di servizi digitali in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, rafforzando la competitività e la produttività del sistema Paese, dall'altra faciliterebbe l'interazione dell'azienda postale con i propri utenti, con un netto miglioramento in efficienza sia delle attività tradizionali di recapito di lettere o pacchi sia di quelle finanziarie legate al risparmio o ai prodotti assicurativi.

Gli attuali processi di informatizzazione dell'economia rappresentano dunque una grande opportunità per Poste, che potrebbe divenire una grande impresa di erogazione di servizi digitali, tanto per i privati, nel settore dei pagamenti elettronici e dell'*e-commerce*, quanto per le pubbliche amministrazioni, sotto il profilo dell'*e-government*. A quest'ultimo proposito, si può certamente ritenere che la rete "Sportello Amico", descritta in precedenza, sia stata pensata proprio nell'ottica di ottimizzare il lavoro delle pubbliche amministrazioni e semplificare l'attività dei privati, singoli o imprese, che si trovino a espletare procedure burocratiche. Poste si trova pertanto a svolgere una missione prettamente pubblica che non le competeva in passato e non sarebbe fuori luogo prevedere forme di compensazioni, ulteriori e diverse rispetto a quelle stabilite per il servizio postale universale, da parte dello Stato, sempre nel rispetto della normativa interna ed europea.

2. Alfabetizzazione digitale, e-commerce e pagamenti elettronici

Nonostante i buoni propositi¹³¹, il sistema dei servizi digitali in Italia è ancora molto arretrato e lontano dagli obiettivi prefissati, tanto in sede nazionale, quanto in sede europea, perché sconta almeno tre debolezze strutturali. Prima di tutto un freno strutturale allo sviluppo dei servizi *online* è rappresentato dall'analfabetismo digitale. Nel 2014, secondo gli ultimi dati a disposizione¹³², la quota di popolazione italiana che non ha mai usato internet è stata pari al 32% del totale, risultato peggiore nell'Unione europea, escluse Romania (39%), Bulgaria (37%) e Grecia (33%). In subordine, alla carenza di competenze informatiche si somma la scarsità di investimenti nelle reti di comunicazione e informazione: fino a questo momento sono mancati investimenti, di qualunque natura, pubblica o privata, volti all'installazione di una rete a banda larga a velocità sempre maggiori¹³³. Infine, un'ulteriore limitazione all'uso dei servizi digitali, in particolare dell'*e-commerce*, è costituita dalle preoccupazioni degli operatori economici legate alla riservatezza e alla sicurezza dei dati scambiati *online*.

Se questo è il contesto economico dei servizi digitali in Italia, Poste può impegnarsi affinché le proprie strutture diventino delle porte di accesso ai servizi digitali: l'idea è pensare all'ufficio postale come un punto di contatto tra mondo fisico e mondo digitale, come uno strumento che permetta di passare dal mondo materiale a quello *online*. Per raggiungere questo obiettivo, Poste può operare, sviluppando l'offerta di servizi digitali integrati, concentrandosi su tre assi strategici principali.

In primo luogo, ai fini dell'aumento dei volumi del commercio elettronico, per le imprese è indispensabile poter contare su una rete infrastrutturale come quella postale, che, diffusa in maniera capillare sul territorio, permette di raggiungere

¹³¹ Da ultimo si segnala la pubblicazione, avvenuta nel novembre del 2014, di due documenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri che si propongono di rilanciare i contenuti dell'agenda digitale: si tratta della «*Strategia Italiana per la Banda Ultralarga*» e della «*Strategia Italiana per la Crescita Digitale*».

¹³² Si veda il comunicato Eurostat del 16 dicembre 2014.

¹³³ Sul punto risultano utili i dati contenuti in CASSA DEPOSITI E PRESTITI, *Banda larga e Reti di Nuova Generazione*, studio di settore, 2012, n. 2, pp. 22 ss., dove si osserva che per lo sviluppo delle reti di nuova generazione occorrerebbero investimenti per un ammontare compreso in un *range* di nove e ventiquattro miliardi di euro.

qualsiasi tipologia di cliente in qualsiasi parte d'Italia. Poste dovrebbe quindi integrare la propria piattaforma logistica e i sistemi di pagamento digitale per garantire massima sicurezza e facilità negli acquisti *on-line*, dato che il freno principale alla diffusione dell'*e-commerce* in Italia è rappresentato dalla percezione che vi sia un rischio di frodi maggiore rispetto al commercio in forme tradizionali¹³⁴. Poste dovrebbe comunque proporsi di integrare i flussi del commercio elettronico con un servizio postale maggiormente allineato alle nuove esigenze, allo scopo di approntare e mettere in funzione un sistema logistico capace di collegare ogni angolo del Paese.

In secondo luogo, sul fronte dei pagamenti digitali, Poste ha già distribuito circa venti milioni di carte di pagamento: un numero che è destinato a crescere in futuro con l'evoluzione dell'offerta. Al momento attuale, circa un terzo della popolazione italiana si trova a usare carte di pagamento di Poste Italiane. Sommando queste consistenti al numero di bancomat o carte di credito in circolazione, si comprende come Poste abbia svolto un ruolo molto rilevante nel gettare le basi per una riduzione consistente della diffusione del contante in Italia. Numerosi sono i vantaggi: contenimento dei costi determinati dalla circolazione del contante; diminuzione delle possibilità di evasione fiscale; facile tracciabilità degli acquisti.

In terzo luogo, un'ulteriore missione strategica di cui Poste potrebbe farsi carico riguarda l'alfabetizzazione digitale degli italiani. La società potrebbe così sviluppare le proprie piattaforme per l'offerta di servizi digitali in modo da facilitare l'accesso anche da parte di quelle fasce di popolazione ancora distanti dalla cultura digitale. L'ecosistema del digitale, infatti, è composto non solo da macchine, ma anche da persone in grado di utilizzarle. La tecnologia non può essere fine a se

¹³⁴ *Ex plurimis* cfr.: R. GAMBERALE, *Le problematiche legali del commercio elettronico*, in *Giur. it.*, 2001, pp. 417 ss.; G. PASCUZZI (a cura di), *Diritto e tecnologie del commercio elettronico*, Padova, Cedam, 2004; P. GUARDA, *Sicurezza dei pagamenti e privacy nell'e-commerce*, in *Dir. Internet*, 2005, pp. 91 ss.; A. G. PARISI, *Il commercio elettronico*, in S. SICA – V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Manuale di diritto dell'informatica e della comunicazione*, Padova, Cedam, 2007.

stessa e, nello spirito di una vera *maison* dei servizi pubblici, l'ufficio postale, grazie alla specifica professionalità del personale addetto, potrebbe essere il luogo in cui i cittadini vengono guidati nell'utilizzo di servizi digitali sempre più all'avanguardia¹³⁵.

Conclusioni

A partire dalla sua trasformazione in ente pubblico economico, avvenuta nella seconda metà degli anni '90 del secolo scorso, Poste Italiane ha sviluppato una serie di iniziative in settori diversi da quello postale, senza penalizzare la fornitura del servizio universale e cercando di creare utili sinergie con la sua storica missione di servizio pubblico. Tutte le iniziative intraprese, principalmente nei settori finanziario, delle telecomunicazioni e della logistica, hanno la caratteristica comune di sfruttare la rete più diffusa, vicina ai cittadini-utenti e versatile, esistente in Italia: la rete postale.

Bastano pochi dati per avere una piena contezza di questa realtà: su circa ottomila comuni, gli uffici postali, ancora oggi, sono circa tredicimila. Ad eccezione degli istituti scolastici, non ci sono altre strutture, pubbliche o private, così numerose sul territorio nazionale. Al confronto degli uffici postali, sembrano poca cosa le circa quattromila stazioni dei carabinieri, le quasi duemila stazioni ferroviarie, i circa mille ospedali pubblici e privati e gli uffici giudiziari sparsi sul territorio italiano. Questa proporzione tra uffici e superficie coperta dai servizi postali è quasi un *unicum* a livello europeo: infatti, mentre in Italia si trova un ufficio postale ogni 23 kmq, in Francia il rapporto è di un ufficio ogni 32 kmq e in Germania di uno ogni 28 kmq. Anche il rapporto tra il numero di uffici postali e popolazione è molto più basso in Italia che in altri paesi europei: ciascun ufficio postale italiano soddisfa un bacino di circa quattromila utenti, mentre in Germania ogni ufficio postale serve

¹³⁵ Un esempio di questo tipo è la Carta Libretto, un libretto di risparmio elettronico che consente l'accredito della pensione ed operazioni di prelievo e versamento in tutti gli uffici postali. Su oltre 5 milioni di pensioni pagate in Italia, il 63% sono accreditate direttamente sul libretto e il 28% su Bancoposta.

almeno seimila abitanti e nel Regno Unito più di cinquemila. A ciò si aggiunga che lo Stato, in molti casi, destina ogni anno risorse consistenti direttamente, come nel Regno Unito, o indirettamente, come in Francia, alle aziende postali nazionali per coprire i costi di gestione e di mantenimento degli uffici¹³⁶. Si rammenta come queste forme di finanziamento statale siano state più volte considerate dalla Commissione europea compatibili con la disciplina comunitaria della concorrenza. Nel caso francese, per esempio, la Commissione europea, considerato che la normativa francese affida a *La Poste* sia il servizio postale universale, sia un servizio di coesione territoriale¹³⁷, ha qualificato il regime di favore fiscale accordato a *La Poste* come un aiuto di Stato giustificato in virtù dell'art. 106, par. 2, Tfu, dal momento che esso è funzionale a sostenere un servizio di interesse economico generale che altrimenti non potrebbe essere assicurato, e ha ritenuto che l'applicazione rigida delle regole della concorrenza osterebbe all'adempimento, in linea di fatto e di diritto, della specifica missione attribuita all'operatore postale francese¹³⁸: *La Poste* gestisce infatti circa novemila uffici nei comuni rurali proprio per mantenere una capillare presenza sul territorio (la Commissione ha rilevato come negli stessi comuni rurali vi siano circa diecimila *boulangerie*, pertanto non può non colpire il fatto che vi siano tanti uffici postali quasi quanti panifici¹³⁹).

Poste Italiane, per contro, assicura di fatto un servizio simile senza essere incaricata di una missione pubblica, subendo vincoli formali e sostanziali alla razionalizzazione della rete di uffici, che appaiono poco compatibili con le esigenze di redditività proprie di un operatore economico, ancora più se destinato alla privatizzazione. Si pone quindi il problema delle missioni di interesse generale che

¹³⁶ Nello specifico, nel Regno Unito le risorse destinate al mantenimento degli uffici postali sono pari a circa 200 milioni di sterline l'anno, in Francia equivalgono invece a 170 milioni di euro, ai quali si aggiungono circa 200 milioni di euro erogati per la consegna di prodotti editoriali a tariffa agevolata.

¹³⁷ Nello specifico si parla di «*mission d'aménagement du territoire*» affidata a *La Poste*.

¹³⁸ Si tratta della decisione della Commissione europea del 26 maggio 2014 (pubblicata nel Registro degli aiuti di Stato, SA.36512) avente ad oggetto «*Des dispositifs compensatoires des missions d'aménagement du territoire, de transport et de distribution de la presse dévolues à La Poste*».

¹³⁹ Si veda il punto 79 della citata decisione della Commissione, la quale ha ulteriormente rilevato come gli uffici postali siano comunque meglio distribuiti dei panifici: i primi sono presenti in più di quattordicimila comuni, i secondi toccano tredicimila comuni rurali.

vengono ivi svolte e i cui costi specifici in prospettiva andrebbero adeguatamente coperti o rimborsati, anche al di là di quanto attualmente previsto nell'ambito della disciplina del servizio postale universale. Non sarebbe per esempio peregrino prevedere delle forme di finanziamento dell'ufficio postale in sé e per sé, in quanto strumento di coesione sociale e territoriale: d'altro canto, i casi britannico e francese dimostrano che l'ufficio postale ha un valore intrinseco il cui costo di gestione non può essere sopportato solo dall'operatore postale. In Italia, dove l'ufficio postale si sta trasformando in un "casa dei servizi pubblici", sarebbe opportuno chiedersi se Poste possa essere meritevole di forme di compensazione ulteriori rispetto a quelle che derivano dal servizio postale universale. E analogo ragionamento potrebbe svolgersi per altri servizi di pubblica utilità svolti con tecniche digitali dall'operatore postale.

Nel frattempo l'azienda ha ridefinito la propria missione industriale come soggetto in grado di offrire un portafoglio di servizi strategici per il Paese, come la logistica, i pagamenti elettronici, il risparmio e le assicurazioni, che si fondano sulle caratteristiche di fiducia nel marchio, capillarità delle infrastrutture fisiche e di comunicazione, leadership nell'offerta di servizi finanziari che le sono riconosciute a livello nazionale ed internazionale. Trovare un corretto bilanciamento tra esigenze di mercato e garanzia dell'offerta di servizi pubblici di qualità è sicuramente un compito arduo e complesso. Le esperienze estere mostrano come il problema sia da affrontare tenendo in considerazione le caratteristiche specifiche dei singoli mercati nazionali e l'evoluzione della domanda. Poste Italiane, come testimonia la sua storia, può centrare l'obiettivo di integrare missioni di servizio pubblico mutevoli nel tempo ed attività di carattere commerciale purché la cornice istituzionale e regolamentare consenta di inquadrare questo insieme all'interno di una strategia organica ed economicamente sostenibile nel lungo periodo.

Maria Stella Bonomi

La trasformazione del servizio universale postale per rispondere ai nuovi bisogni

SOMMARIO: Introduzione. – I. Il servizio universale postale: garanzia di fruizione di un servizio di pubblica utilità. 1. Nozione di servizio universale postale. 2. Evoluzione normativa nazionale ed europea della nozione di servizio universale postale: breve *excursus*. – II. Gli organi di regolamentazione del servizio universale postale. 1. I rapporti tra Ministero dello Sviluppo Economico e Agcom con riguardo ai contenuti del servizio universale postale. 2. I regolatori europei per i servizi postali (ERGP) e gli obiettivi della *Community Postal Policy*. – III. I contenuti del servizio universale postale. 1. La determinazione dei contenuti del servizio postale universale. 2. I servizi compresi nel servizio universale postale. 3. Classificazione: servizi rientranti e non rientranti nel servizio universale postale e servizi «riservati» e «non riservati». 4. Il perimetro del servizio universale postale. Profili comparatistici: Francia, Gran Bretagna e Germania. – IV. La fornitura del servizio universale postale. 1. La distinzione tra fornitore e prestatori del servizio universale postale. 2. La scelta del fornitore del servizio universale postale. 3. La responsabilità per la fornitura del servizio universale postale. 4. La Carta della qualità del servizio pubblico postale e gli obblighi di trasparenza e di informazione in capo al fornitore. – V. Servizio universale postale e attività d'impresa. 1. La sostenibilità economica del servizio universale in relazione ai contenuti dello stesso e agli obblighi del fornitore. 2. I margini di autonomia imprenditoriale del fornitore del servizio universale postale. Precedenti giurisprudenziali. – Conclusioni.

Introduzione

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di analizzare il sistema e i contenuti del servizio universale postale al fine di valutare l'adeguatezza della sua attuale configurazione rispetto ai bisogni dell'utenza in un contesto sociale e tecnologico in profonda evoluzione.

Lo studio si articola in cinque capitoli.

Nel primo capitolo si chiariscono ed approfondiscono nozioni e concetti strumentali alla lettura dei capitoli seguenti. In particolare, ci si sofferma sulla nozione di servizio universale postale e si cerca di formularne una definizione generale, sebbene il concetto sia fortemente relativo. Si affrontano, inoltre, le funzioni del servizio universale a fronte dell'esigenza di garantire un interesse della

collettività, concentrandosi sugli interventi che hanno modificato, nel corso degli anni, il perimetro dei contenuti del servizio universale postale.

Il secondo capitolo affronta la tematica della regolazione dei contenuti del servizio universale postale. Più specificamente, si analizzano i rapporti tra la definizione legislativa e le determinazioni che la legge attribuisce rispettivamente al Ministero dello Sviluppo Economico e all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom), così come configurati prima e dopo i numerosi interventi del legislatore. Quindi, si esaminano gli indirizzi provenienti dai regolatori europei e, in particolare, gli obiettivi comuni fissati dalla c.d. *Community Postal Policy*, i quali sono destinati ad assumere un ruolo sempre più rilevante.

Il terzo capitolo analizza specificamente i contenuti del servizio universale postale. Segnatamente, si procede all'analisi dettagliata dei soggetti legittimati alla determinazione e all'individuazione dei contenuti del servizio universale postale, dei servizi compresi nello stesso e dei criteri di classificazione dei servizi postali. La parte finale del capitolo è dedicata ad uno studio comparatistico.

Nel quarto capitolo, invece, si procede alla trattazione della distinzione tra fornitore e prestatori del servizio universale postale, del meccanismo di scelta del fornitore medesimo e della responsabilità per la fornitura del servizio universale. Da ultimo, si accenna alla Carta della qualità del servizio pubblico postale e agli obblighi di trasparenza e informazione in capo ai fornitori del servizio stesso.

Infine, il quinto capitolo è dedicato alla questione del rapporto tra svolgimento del servizio universale postale e attività d'impresa. Tale questione si riflette, infatti, sui margini di autonomia imprenditoriale eventualmente residuanti in capo al soggetto fornitore del servizio universale. Sul punto, si richiamano alcuni precedenti giurisprudenziali in tema.

A chiusura dell'indagine si svolgono alcune riflessioni conclusive circa gli ulteriori scenari evolutivi del servizio universale postale.

1. Il servizio universale postale: garanzia di fruizione di un servizio di pubblica utilità

1.1. Nozione di servizio universale postale

L'ordinamento europeo e quello nazionale non conoscono una nozione unitaria e statica di servizio postale universale. Si tratta, come vedremo, di un concetto dinamico, suscettibile di determinazioni evolutive in ragione del mutare di condizioni economiche, sociali e tecnologiche. Il concetto è stato introdotto e si è sviluppato parallelamente all'evoluzione dei fenomeni di privatizzazione e liberalizzazione.

Tuttavia, è possibile rinvenire alcuni elementi che indefettibilmente connotano il c.d. servizio universale. Si può affermare che lo stesso deve necessariamente essere reso a tutti gli utenti all'interno del territorio nazionale, indipendentemente dalla ubicazione geografica degli stessi, in modo non discriminatorio, nonché a prezzi accessibili. Pur a fronte di tali caratteri comuni, si tratta di un concetto fortemente relativizzato e funzionalizzato rispetto alle condizioni nazionali specifiche.

Una prima definizione di servizio universale può rinvenirsi nel diritto europeo. In particolare, la Direttiva 97/33/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo sull'Interconnessione nel settore delle telecomunicazioni, finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperatività attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP), all'art. 2, co. 1, lettera g), afferma che *«il servizio universale consiste in un insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile»*.

Da questa norma discende che, con il termine servizio universale si fa riferimento all'obbligo imposto ad una o più imprese di fornire un insieme minimo di servizi di interesse economico generale a tutte le categorie di utenti su basi non discriminatorie e, quindi, anche nei confronti di cittadini appartenenti a specifiche categorie o di intere popolazioni. L'impresa gravata dall'obbligo di servizio

universale, in particolare, è tenuta a garantire il servizio ad un prezzo accessibile e, contemporaneamente, ad applicare a tutti i potenziali fruitori un prezzo uniforme e ragionevole, laddove non sia opportuno praticare prezzi distinti in determinate aree geografiche del territorio nazionale ¹⁴⁰.

Il servizio universale, dunque, si pone quale imprescindibile strumento di garanzia di un interesse generale.

I predicati di necessità ed imprescindibilità di tale servizio pubblico discendono da due tipologie di carenze del mercato e dell'iniziativa privata: da un lato, difficilmente un operatore economico privato ha a disposizione un'organizzazione di mezzi e persone tale da poter garantire l'erogazione uniforme e continuativa del servizio universale, così come previsto dalla legge; dall'altro l'erogazione del servizio universale, proprio per le sue caratteristiche e per gli stringenti obblighi gravanti sul fornitore, si dimostra non sufficientemente remunerativa ed economicamente sostenibile per soggetti diversi dallo Stato o, comunque, in assenza di un sostegno pubblico diretto o indiretto.

Alla luce di quanto rappresentato, giova precisare come la nozione di servizio universale sia mutevole nel tempo e soggetta alle determinazioni normative di ogni singolo Stato, sulla scia di ciò che si ritiene di dover garantire alla società per uno sviluppo uniforme e, pertanto, suscettibile di variazione in base al mutamento dei bisogni sociali e della domanda di servizi postali.

Il perimetro del servizio in parola è stato ed è tutt'ora oggetto di un processo di continua trasformazione sotto il profilo quantitativo, qualitativo, cronologico e soggettivo. Si assiste, infatti, ad una forte stratificazione normativa che incide, come ricordato, sui servizi rientranti nel servizio universale, sugli obblighi del fornitore, nonché sui soggetti destinatari di tali obblighi. La natura variabile del perimetro del servizio universale, infine, corrisponde alla variabilità della nozione di servizi di c.d.

¹⁴⁰ Art. 13, co.2, D.Lgs. n. 261/99, così come modificato dal D.Lgs. n. 58 del 2011: «*Le tariffe di cui al comma 2 sono fissate nel rispetto dei seguenti criteri: a) essere ragionevoli e permettere di fornire servizi accessibili all'insieme degli utenti; b) essere correlate ai costi; c) essere fissate, ove opportuno o necessario, in misura unica per l'intero territorio nazionale; d) non escludere la facoltà del fornitore del servizio universale di concludere con i clienti accordi individuali; e) essere trasparenti e non discriminatorie.*».

primaria necessità. Può verificarsi, infatti, che una prestazione in passato ritenuta non di primaria necessità lo diventi nel corso del tempo a seguito del mutamento delle condizioni sociali e che altre, prima ritenute essenziali, perdano rilevanza anche per ragioni economiche o tecnologiche.

1.2. Evoluzione normativa nazionale ed europea della nozione di servizio universale postale: breve excursus.

Attesa la forte stratificazione normativa che caratterizza il servizio universale postale nell'ordinamento nazionale ed europeo, pare opportuno tratteggiare le sue linee essenziali seguendone l'evoluzione normativa.

A tal fine può essere utile partire da un raffronto con quanto a suo tempo disponeva, in un contesto completamente diverso in cui ancora non si parlava di servizio universale, il c.d. Codice Postale e delle Telecomunicazioni (D.P.R., 29 marzo 1973, n. 156). L'attenzione del legislatore, infatti, si concentrava sulla definizione del servizio pubblico riservato. In questa prospettiva, all'art. 1, si prevedeva che fossero riservati esclusivamente allo Stato i seguenti servizi: i servizi di raccolta, trasporto e distribuzione della corrispondenza epistolare; i servizi di trasporto di pacchi e colli; i servizi di telecomunicazioni. L'Amministrazione esercitava, altresì, i servizi accessori e gli altri indicati nei regolamenti o che le fossero affidati mediante Decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per le Poste e le Telecomunicazioni, di concerto con quello per il Tesoro e sentito il Consiglio dei Ministri. Il servizio postale, più specificamente, veniva affidato attraverso lo strumento delle cc.dd. concessioni di servizi. Inoltre, al Direttore Provinciale delle Poste era riservata la facoltà di dare in concessione, nelle forme stabilite dai regolamenti, i seguenti servizi:

1) accettazione e recapito (per espresso) di corrispondenze epistolari entro i confini del Comune di loro provenienza;

2) recapito con mezzi propri, da parte di banche, ditte, istituti ed enti in genere e loro agenzie o succursali, delle proprie corrispondenze epistolari entro i confini dei rispettivi comuni nei quali risiedono;

3) recapito delle corrispondenze ordinarie e raccomandate per espresso;

4) esercizio dei casellari, aperti o chiusi, per la distribuzione delle corrispondenze;

5) impianti di comunicazioni dirette pneumatiche con gli uffici postali e telegrafici collegati alla rete di posta pneumatica dello Stato;

6) trasporto di pacchi e colli, soggetti alla disposizione dell'art. 1 del presente Decreto, di peso fino a 20 chilogrammi.

A partire dall'inizio degli anni Novanta del XX secolo, però, l'ordinamento europeo imponeva di superare l'identificazione tra ambito della riserva e perimetro del servizio pubblico, introducendo, proprio al fine di consentire una graduale apertura del mercato, la diversa nozione di servizio universale.

La Direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, pertanto, definiva l'ambito del servizio postale universale, inteso come un'offerta di servizi postali di qualità determinata, forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti. Secondo la direttiva, ciascuno Stato membro doveva provvedere affinché fosse garantita la fornitura del servizio universale ed era tenuto, nel rispetto del diritto comunitario, a definire gli obblighi e i diritti del fornitore e a pubblicare le relative informazioni. La fornitura del servizio universale doveva rispondere alle seguenti esigenze: offrire un servizio teso a garantire il rispetto delle esigenze essenziali; offrire a tutti gli utenti un trattamento identico; fornire un servizio senza discriminazioni, soprattutto di ordine politico, religioso o ideologico; prestare un servizio che non potesse essere sospeso o interrotto, salvo casi di forza maggiore; evolvere in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze degli utenti.

La direttiva, dunque, prevedeva la possibilità che gli Stati membri riservassero taluni servizi di corrispondenza interna al fornitore – o ai fornitori – del servizio universale, nella misura necessaria al mantenimento del servizio stesso (cc. dd.

servizi riservati). Per i servizi non riservati rientranti nel campo di applicazione del servizio universale, gli Stati membri potevano introdurre procedure di autorizzazione, compresa l'assegnazione di licenze individuali, nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali e per salvaguardare il servizio universale. Per i servizi non riservati, collocati al di fuori del campo di applicazione del servizio universale, gli Stati membri, invece, potevano introdurre autorizzazioni generali, nella misura necessaria per garantire la conformità con le esigenze essenziali. La Direttiva prevedeva, infine, la designazione, da parte degli Stati membri, di Autorità nazionali di regolamentazione per il settore postale, giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti dagli operatori postali.

La Direttiva suindicata ha trovato attuazione, nel nostro ordinamento, con il D.Lgs. n. 261/1999, il quale ha riconosciuto il carattere di attività di preminente interesse generale alla fornitura di servizi postali, nonché alla realizzazione ed al servizio della rete postale pubblica. All'art. 1 del suddetto Decreto, infatti, si leggeva che *«la fornitura dei servizi relativi alla raccolta, allo smistamento, al trasporto ed alla distribuzione degli invii postali, nonché la realizzazione e l'esercizio della rete postale pubblica costituiscono attività di preminente interesse generale»*. Con tale provvedimento, dunque, analogamente a quanto deciso dagli altri Stati membri, si è optato per un sistema in cui operava un unico fornitore del servizio universale – Poste Italiane – laddove, invece, la normativa comunitaria ammetteva anche la possibilità che in uno Stato membro vi fossero più fornitori del medesimo servizio. Veniva, inoltre, introdotta una distinzione, assente nella direttiva, tra fornitore del servizio universale e prestatori del medesimo servizio (sul punto cfr. *infra* Cap. IV, par. 1). Il Decreto, inoltre, all'articolo 3, comma 1, stabiliva che il servizio universale doveva assicurare le prestazioni in esso ricomprese, di qualità determinata, da fornire permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale a prezzi accessibili a tutti gli utenti.

In conclusione, gli aspetti più significativi della disciplina prevista dal D.Lgs. n. 261/1999 potevano essere individuati nella definizione dell'area del servizio universale, nel suo affidamento a Poste Italiane S.p.A. per un periodo non superiore

a quindici anni e nell'individuazione dell'area dei servizi da riservare a Poste Italiane S.p.A., quale fornitore del servizio universale ai fini del mantenimento dello stesso.

Successivamente, nel 2000 venivano emanati due Decreti del Ministero delle Comunicazioni, a completamento del predetto quadro normativo. Il D.M. n. 73 (*«Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore postale»*), stabiliva che l'Autorità di regolamentazione, ove ne ravvisasse la necessità, poteva disporre, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del D.Lgs. n. 261/1999, obblighi di servizio universale al momento del rilascio della licenza individuale, valutando la possibilità di concedere una riduzione della misura della contribuzione al fondo di compensazione di cui all'articolo 10 del D.Lgs. n. 261/1999. Il D.M. n. 75 (*«Regolamento recante disposizioni in materia di autorizzazioni generali nel settore postale»*), invece, chiariva la nozione di *«autorizzazione generale»*. Con essa si doveva intendere un'autorizzazione a svolgere un servizio non rientrante nell'ambito del servizio postale universale, che si consegue sulla base dell'istituto del silenzio assenso dopo un predeterminato periodo di tempo dalla presentazione della dichiarazione del soggetto interessato, mentre per *«autorizzazione generale ad effetto immediato»*, un'autorizzazione a svolgere un servizio non rientrante nell'ambito del servizio universale, che si consegue contestualmente alla presentazione della dichiarazione del soggetto interessato.

Con la Direttiva 2002/39/CE, del 10 giugno 2002, modificativa della Direttiva 97/67/CE, l'Unione Europea ha proseguito il processo di graduale apertura alla concorrenza dei servizi postali. Le principali modifiche recate dalla Direttiva 2002/39/CE alla normativa prevista nella Direttiva 97/67/CE hanno riguardato:

- la restrizione dei limiti di peso e di prezzo di determinati servizi, riguardanti il fornitore del servizio universale, quale ulteriore passo verso l'apertura del mercato alla concorrenza, con la previsione di due fasi, una a partire dal 1° gennaio 2003 e una a partire dal 1° gennaio 2006¹⁴¹;

¹⁴¹ La direttiva 97/67/CE, all'art. 7 prevedeva che: *«Nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale, i servizi che possono essere riservati da ciascuno Stato membro al fornitore o ai fornitori del servizio*

- la possibilità del fornitore del servizio universale di determinare eventuali tariffe speciali (ad es. per imprese commerciali, utenti all'ingrosso), osservando i principi di trasparenza e di non discriminazione e tenendo conto dei costi evitati rispetto ad un servizio ordinario;

- il divieto di utilizzazione delle risorse ricavate da servizi riservati per il finanziamento di servizi universali non riservati, se non nella misura in cui ciò sia strettamente necessario per il soddisfacimento di specifici obblighi del servizio universale;

- la definizione di procedure trasparenti, semplici e poco onerose in materia di reclami degli utenti, in particolare in caso di smarrimento, furto e danneggiamento;

- l'attribuzione alle Autorità di regolamentazione dell'ulteriore compito di predisporre controlli e procedure specifiche per garantire che i servizi riservati siano rispettati.

In ottemperanza a tale Direttiva, nel 2003 veniva emanato il D.Lgs. n. 384, di modifica del D.Lgs. n. 261/99, che: (i) affidava al Ministero delle Comunicazioni il compito di predisporre i controlli atti a garantire che il rispetto della riserva; (ii) precisava che il servizio universale doveva essere espletato tenendo in specifica considerazione le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane; (iii) prevedeva il divieto di utilizzazione delle risorse ricavate da servizi riservati per il finanziamento di servizi universali non riservati, se non nella misura

universale sono la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna, tramite consegna espressa o no, il cui prezzo sia inferiore al quintuplo delle tariffe pubbliche applicate ad un invio di corrispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida ove questa esista, a condizione che il peso di detti oggetti sia inferiore a 350 grammi. Nel caso del servizio postale gratuito per persone non vedenti o ipovedenti, possono essere previste eccezioni alle restrizioni relative al peso e al prezzo». Successivamente, la Direttiva 2002/32/CE, all' art. 1, n.1), punto 1, ha previsto che: «Nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale, gli Stati membri hanno facoltà di continuare a riservare servizi al fornitore o ai fornitori del servizio universale. Questi servizi sono limitati alla raccolta, allo smistamento, al trasporto e alla consegna di invii di corrispondenza interna e di corrispondenza transfrontaliera in entrata, tramite consegna espressa o no, nell'ambito dei limiti di peso e di prezzo che seguono. Il limite di peso è di 100 grammi a decorrere dal 1o gennaio 2003 e di 50 grammi a decorrere dal 1o gennaio 2006. Tali limiti non si applicano a decorrere dal 1o gennaio 2003 se il prezzo è pari o superiore a tre volte la tariffa pubblica per l'invio di corrispondenza nella prima categoria di peso della categoria più rapida e a partire dal 1o gennaio 2006 se il prezzo è pari o superiore a due volte e mezzo tale tariffa».

strettamente necessaria per il soddisfacimento di specifici obblighi del servizio universale; (iv) disponeva la modifica dei limiti di peso e di prezzo per i servizi riservati, ridotti secondo quanto stabilito dalla direttiva; (v) precisava alcuni obblighi in materia di condizioni economiche gravanti sul fornitore del servizio universale, in attuazione della Direttiva 2002/39/CE ; (vi) estendeva ai titolari di licenza individuale gli obblighi, già previsti per il fornitore del servizio universale, in materia di reclami degli utenti.

Il perimetro della riserva del servizio universale veniva ridefinito, poi, con il Decreto 29 dicembre 2005 del Ministero delle Telecomunicazioni, in qualità di Autorità di regolamentazione, al fine di adeguarne i contenuti al mutamento delle tariffe dei servizi e dell'onere complessivo erogato. Si prevedeva, infatti, che *«A decorrere dal 1° gennaio 2006, ai fini del mantenimento del servizio universale, la riserva da assegnare alla società Poste Italiane comprende la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera, anche tramite consegna espressa, il cui prezzo sia inferiore a Euro 1,50 ed il cui peso non sia superiore a 50 grammi.»*. Successivamente, con la circolare 2 agosto 2007 n. 56887 l'allora ministero delle Comunicazioni autorizzava l'avvio dei servizi di recapito a data o ora certa degli invii di corrispondenza generati elettronicamente, offerti da TNT Post Italia spa (oggi Nexive spa), in deroga alla riserva in capo a Poste Italiane.

Il completamento del quadro legislativo per l'apertura graduale del mercato per tutti gli Stati membri è stato raggiunto con l'adozione della Direttiva 2008/6/CE. La stessa, infatti, ha previsto misure volte a garantire il servizio universale e ha disposto un progressivo abbassamento dei limiti massimi della riserva per il fornitore del servizio universale.

In particolare, ha fissato il termine ultimo per la completa apertura del mercato al 31 dicembre 2010 per la maggioranza degli Stati membri e al 31 dicembre 2012 per i restanti. In attuazione della stessa, il legislatore nazionale ha emanato il Decreto Legislativo 31 marzo 2011, n. 58, che ha nuovamente ridefinito il perimetro del servizio universale, consentendo anche, in presenza di particolari condizioni da

comunicare alla Commissione europea, la fornitura del servizio a giorni alterni su un massimo di un ottavo della popolazione.

Da ultimo, occorre segnalare il nuovo intervento sugli obblighi del servizio universale postale ad opera della Legge n. 190 del 23 dicembre 2014 («*Legge di stabilità 2015*») che, al fine di adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze degli utenti in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale in relazione alle risorse disponibili, ha previsto l'introduzione di misure di razionalizzazione del servizio e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito sull'intero territorio nazionale. La legge di stabilità ha previsto, in particolare, che: (i) gli obiettivi percentuali medi di recapito dei servizi postali universali sono riferiti al recapito entro il quarto giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete pubblica postale, salvo quanto previsto per gli invii di posta prioritaria; (ii) per gli invii di posta prioritaria, servizio espresso di corrispondenza non massiva verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero, obiettivi medi per il recapito, da effettuare entro il giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete pubblica postale; (iii) per gli invii di corrispondenza ordinari, servizio base di corrispondenza non massiva verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero, obiettivi medi per il recapito, da effettuare entro il quarto giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete pubblica postale. Si è previsto, inoltre, l'obbligo, per il fornitore del servizio universale, di adottare modalità operative di esecuzione del servizio universale tali da garantire l'ottimizzazione dei processi, tenendo conto dello sviluppo tecnologico e digitale in coerenza con gli obiettivi di qualità propri di ciascuno dei servizi. Si è tenuto conto, inoltre, della necessità ed urgenza di consentire agli utenti di usufruire di ulteriori servizi postali universali e di adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze legate all'offerta e qualità del servizio stesso in funzione del contesto tecnico, economico e sociale.

II. Gli organi di regolamentazione del servizio universale postale

1. I rapporti tra Ministero dello Sviluppo Economico e Agcom con riguardo ai contenuti del servizio universale postale

L'evoluzione del perimetro del servizio universale postale ha determinato, inevitabilmente, l'evoluzione dei rapporti tra i soggetti coinvolti nella regolamentazione, nella regolazione e nell'erogazione dello stesso.

I soggetti a cui si fa riferimento sono essenzialmente il legislatore europeo e nazionale, i governi e le autorità nazionali di regolamentazione. In questa sede, in particolare, pare opportuno ricostruire i rapporti tra le diverse Autorità e Amministrazioni pubbliche cui, nel corso degli anni, è stato affidato il compito di regolare il settore postale e di vigilare sul corretto espletamento del servizio universale da parte del fornitore. In particolare, occorre chiarire come si sono evoluti i rapporti tra l'allora Ministero delle Comunicazioni (oggi Ministero dello Sviluppo Economico) e la istituita Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

In origine, nel tradizionale contesto del monopolio pubblico, il Codice Postale delineava per il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni un ruolo centrale. In particolare, rientravano nella competenza del citato Ministero tutti i provvedimenti in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, salvo che la legge disponesse diversamente. Tale clausola determinava la primazia della fonte normativa primaria ordinaria, ma assegnava pur sempre una potestà normativa secondaria al Ministero sull'intero settore.

Successivamente, la presenza statale di tipo governativo è andata via via riducendosi secondo un percorso graduale. Punto fermo della Direttiva 97/67/CE, infatti, era l'istituzione di un'autorità nazionale di regolamentazione del settore, che integrasse le caratteristiche di indipendenza, ancorché inizialmente soltanto dai soggetti regolati..

Il Decreto Legislativo n. 261 del 1999 ha recepito la suddetta Direttiva comunitaria, precisando, ai sensi dell'art. 2, che il Ministero delle Comunicazioni è l'autorità di regolamentazione del settore postale. Ad essa erano affidate molteplici

competenze, tra cui la definizione dell'ambito dei servizi riservati¹⁴², la scelta del fornitore o dei fornitori del servizio universale, la verifica del rispetto degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale, la determinazione dei parametri di qualità del servizio medesimo, la promozione dell'adozione di provvedimenti intesi a realizzare l'accesso alla rete postale pubblica in condizioni di trasparenza e non discriminazione, la vigilanza sul rispetto delle norme tecniche adottate a livello comunitario da parte del fornitore del servizio universale, nonché il rilascio delle licenze individuali per l'espletamento di prestazioni singole rientranti nel servizio universale e delle autorizzazioni generali per l'effettuazione dei servizi che esulano dal campo di applicazione del servizio universale

Si delineava, dunque, una situazione in cui il Governo, tramite il Ministero delle Comunicazioni, si poneva quale regolatore del settore postale e, allo stesso tempo, attraverso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, esercitava, in qualità di azionista, funzioni di controllo e vigilanza sul gestore del servizio universale postale (cioè Poste Italiane S.p.A.).

Tuttavia, tale assetto normativo non era pienamente rispondente agli obiettivi posti dalla Direttiva, atteso che l'attribuzione delle funzioni di regolazione al Ministero non assicurava affatto il requisito dell'indipendenza sostanziale dai soggetti regolati richiesto dalla norma comunitaria. Vi era, dunque, l'esigenza di attribuire tale competenza ad un organismo effettivamente indipendente, rivedendo la disciplina attuativa interna.

La Direttiva 2008/6/CE si soffermò nuovamente sulla necessità di individuare un regolatore indipendente, prescrivendo che *«gli Stati membri che mantengono la proprietà o il controllo di fornitori di servizi postali provvedono alla piena ed effettiva separazione strutturale delle funzioni di regolamentazione dalle attività inerenti alla proprietà o al controllo.»*.

¹⁴² Il D.Lgs. n. 261/99, all'art. 2, co. 2, lett. b) e c), prevedeva che: *«In particolare, l'autorità di regolamentazione: [omissis] b) definisce l'ambito dei servizi riservati e predispone i controlli atti a garantire che i servizi stessi siano rispettati, adottando, se necessario, specifici provvedimenti al riguardo; c) opera la scelta del fornitore o dei fornitori del servizio universale conformemente alla normativa comunitaria vigente applicabile ai servizi postali al termine del regime transitorio previsto dall'articolo 23 comma 2.»*

Di talché, il D.Lgs. n. 58/2011, attuativo della predetta direttiva, ha affidato i compiti di autorità nazionale indipendente di regolazione del settore postale all'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, che veniva configurata sul modello delle agenzie fiscali, di cui agli articoli 8 e 9 del D.Lgs. n. 300/99.

Con il Decreto Legge n. 201 del 2011, convertito dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214, la suddetta Agenzia è stata soppressa, avendo il legislatore preferito affidare tali funzioni di regolazione e vigilanza del settore postale all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Agcom), la quale ha provveduto ad istituire la Direzione per i Servizi Postali.

Il legislatore, pertanto, ha ridisegnato i rapporti tra l'attuale Ministero dello Sviluppo Economico, l'Autorità di regolazione e il fornitore. Alla luce dell'attuale quadro normativo, il Ministero ha mantenuto una serie di funzioni in materia postale. In particolare, alla Direzione Generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali (Divisione VI) sono attribuite le seguenti competenze:

- 1) potestà normativa secondaria volta a garantire i livelli essenziali di erogazione del servizio universale postale;
- 2) elaborazione e perfezionamento della procedura di prenotifica e notifica ai Servizi della Commissione europea del contratto di programma con il fornitore del servizio;
- 3) attività preordinata all'individuazione del Fornitore del servizio universale e all'affidamento del servizio e alla definizione di accordi e convenzioni;
- 4) partecipazione alla definizione delle politiche dell'Unione europea ed all'attività degli organismi internazionali di settore;
- 5) promozione dell'interfunzionalità tra le reti nazionali dei Paesi dell'Unione europea;
- 6) rilascio di licenze per la fornitura di servizi inclusi nel servizio universale;
- 7) istruttoria per il conseguimento delle autorizzazioni generali per il servizio di scambio documenti e per i servizi non rientranti nel servizio universale;

- 8) tenuta del registro degli operatori privati;
- 9) amministrazione del fondo di compensazione del servizio postale, nonché acquisizione e, ove previsto, aggiornamento periodico dei contributi connessi all'espletamento del servizio postale;
- 10) gestione amministrativa e contabile relativa agli accordi a titolo oneroso;
- 11) attività finalizzate alla predisposizione ed applicazione del contratto di programma e alla regolazione del rapporto con il fornitore del servizio universale;
- 12) studio e analisi delle reti dei servizi postali a supporto della politica di sviluppo del settore;
- 13) verifica dell'affidamento del Servizio universale di cui all'articolo 23, comma 2 del decreto legislativo n. 261 del 1999;
- 14) promozione dell'innovazione applicata alle reti e servizi postali;
- 15) verifica dell'area informativa dedicata prevista dal contratto di programma con il fornitore del servizio universale;
- 16) attività di supporto alla politica filatelica e all'emissione delle carte valori postali;
- 17) autorizzazioni alla rivendita di carte valori postali da parte dei rivenditori secondari non di generi di monopolio e conseguente riconoscimento dell'aggio;
- 18) esame della normativa dell'Unione europea e adozione delle iniziative necessarie al relativo recepimento nell'ordinamento interno;
- 19) rapporti con Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in relazione alle competenze strettamente correlate alla redazione del contratto di programma con Poste Italiane S.p.a.;
- 20) rapporti con la Direzione generale per le attività territoriali in relazione alla vigilanza in ambito postale e alla regolamentazione delle licenze e delle autorizzazioni.

Le funzioni di regolamentazioni e vigilanza, invece, sono state interamente devolute all'Agcom. Questa esercita un'attività di vigilanza, nel settore postale, sul rispetto

degli obblighi cui sono tenuti i fornitori dei servizi postali, anche attraverso segnalazioni degli utenti che possono inoltrare alla Direzione Servizi Postali circostanziate denunce sul mancato rispetto degli standard di qualità o su violazioni della normativa di settore.

Le attività di vigilanza si svolgono nei seguenti settori: (i) monitoraggio, controllo e verifica sul rispetto degli standard di qualità del servizio postale universale; (ii) vigilanza sull'assolvimento degli obblighi a carico del fornitore del servizio universale e su quelli derivanti da licenze e autorizzazioni; (iii) attività di analisi sullo svolgimento del servizio universale affidato a Poste Italiane ai fini della verifica quinquennale sull'affidamento svolta dal Ministero dello sviluppo economico; (iv) analisi e monitoraggio dei mercati postali, con particolare riferimento ai prezzi dei servizi, anche mediante l'istituzione di un apposito osservatorio; (v) vigilanza in materia tariffaria in particolare sull'obbligo di *equivalence* verso gli utenti business e verso gli eventuali fornitori di servizio universale; (vi) monitoraggio sulle condizioni applicate in sede di negoziazione individuale da parte del fornitore del servizio universale.

L'Agcom può adottare provvedimenti concernenti l'accesso alla rete postale e i relativi servizi, determinando le tariffe dei settori regolamentati attraverso la definizione dei criteri di separazione contabile. Essa vigila, inoltre, sull'assolvimento degli obblighi derivanti da licenze e autorizzazioni ed è, a tal fine, dotata di poteri sanzionatori. Più specificamente, l'Autorità può comminare sanzioni per la violazione di obblighi derivanti dal titolo abilitativo rilasciato ai soggetti che operano nel mercato (obblighi relativi al servizio universale, alla licenza individuale, all'autorizzazione generale), per la mancata comunicazione, nei termini e con le modalità prescritte, dei documenti, dei dati e delle notizie richieste e per la non ottemperanza agli ordini e alle diffide impartite. In caso di gravi e reiterate violazioni degli obblighi inerenti alle licenze e alle autorizzazioni può proporre al Ministero per lo Sviluppo Economico la revoca dei titoli abilitativi. Giova, infine, sottolineare che l'Agcom, in qualità di Autorità di regolamentazione del servizio postale, rende ogni

anno pubblica la quantificazione dell'onere del servizio universale e le modalità di finanziamento dello stesso.

Alla luce di quanto sopra rappresentato, si osserva che il ruolo dell'Agcom nel settore postale assume caratteri peculiari. La tutela del mercato e della concorrenza nel settore postale non rappresenta propriamente il compito primario devoluto all'Autorità, la cui attività è principalmente rivolta alla tutela degli interessi del cittadini utenti attraverso la salvaguardia dei servizi essenziali e l'accertamento che gli stessi siano erogati secondo determinati standard di qualità e a tutti gli utenti senza discriminazioni. Tuttavia, non può negarsi che i poteri riconosciuti all'Autorità di regolamentazione abbiano un riflesso mediato o immediato sulla concorrenza e sul mercato. Pertanto, l'Autorità è chiamata ad operare garantendo un equilibrio tra diversi interessi: da un lato, infatti, la missione dell'Agcom è quella di vigilare sulla fornitura del servizio universale postale, dall'altro, la sua attività influisce sulla concorrenzialità del mercato nel settore postale.

2. I regolatori europei per i servizi postali (ERGP) e gli obiettivi della *Community Postal Policy*

Con la Decisione della Commissione Europea del 10 agosto 2010 (2010/C 217/07) è stato istituito il Gruppo dei Regolatori Europei per i Servizi Postali «*European Regulators Group for Postal Services*» (ERGP).

Come per altri mercati dei servizi liberalizzati, anche per il settore postale si è ritenuta necessaria l'istituzione di un organismo consultivo con funzioni di supporto alle istituzioni europee e, parallelamente, di coordinamento tra le autorità di regolazione degli Stati membri. L'organismo, infatti, è composto dalle autorità indipendenti di regolazione dei mercati nazionali dei servizi postali.

Proprio in ragione dell'ampia discrezionalità che caratterizza il processo di adeguamento del contenuto del servizio universale da parte dei regolatori nazionali è utile ora volgere lo sguardo al ruolo che il Gruppo europeo può svolgere a tal fine. In particolare, al Gruppo sono assegnati i seguenti compiti:

a) consiglia e assiste la Commissione nell'opera di consolidamento del mercato interno dei servizi postali;

b) consiglia e assiste la Commissione su qualsiasi questione relativa ai servizi postali che rientri nella sua competenza;

c) consiglia e assiste la Commissione per quanto riguarda lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali e l'applicazione coerente in tutti gli Stati membri del quadro di regolamentazione dei servizi postali;

d) di concerto con la Commissione effettua, già nella fase iniziale dei suoi lavori, ampie consultazioni aperte e trasparenti dei partecipanti al mercato, dei consumatori e degli utilizzatori finali.

Dal punto di vista del funzionamento, il gruppo elegge tra i suoi membri un Presidente che convoca le riunioni in accordo con la Commissione. Possono, inoltre, essere istituiti sottogruppi incaricati di esaminare questioni specifiche nei limiti di un mandato stabilito dal gruppo.

Nell'esercizio delle funzioni demandategli, l'ERGP ha elaborato una c.d. *Community Postal Policy*, al fine di individuare *best practices* e consentire un confronto tra le Autorità di regolazione dei diversi Stati membri, i quali presentano differenti esigenze dettate dalle specifiche condizioni di mercato. Si tratta di un insieme di c.d. *common positions* e *guide lines* che riguardano alcune materie tra le quali la regolamentazione contabile, la regolamentazione dei prezzi, l'allocazione dei costi, la qualità del servizio, la gestione dei reclami e la tutela dei consumatori, nonché l'accesso alla rete postale e alle infrastrutture al fine di tutelare la libera concorrenza.

Allo stato, gli obiettivi comuni individuati dall'ERGP, come rientranti nella *Community Postal Policy*, sono i seguenti:

1) fornire, a livello europeo, una definizione chiara del concetto di servizio universale postale, concepito come diritto di accedere ai servizi postali da parte di tutti gli utenti e in grado di garantire una gamma di servizi di specifica qualità, che devono essere erogati ugualmente in tutti gli Stati membri a prezzi adeguati e a vantaggio di tutti gli utenti, indipendentemente dall'area geografica di ubicazione;

2) stabilire un limite massimo, comune a tutti gli Stati membri, all'estensione del perimetro del servizio universale postale riservato che ogni

Stato membro può affidare al fornitore dello stesso, in modo da assicurarne la sostenibilità economica e finanziaria;

3) sviluppare una graduale e controllata apertura del mercato alla concorrenza ma, allo stesso tempo, assicurare il potere dei singoli Stati membri di affidare il servizio postale universale per garantirne lo svolgimento stabile e continuativo;

4) armonizzare gli standard qualitativi del servizio postale definendo, in particolare, un livello standard europeo di qualità, sia per il servizio postale inter-comunitario, che per quello interno;

5) affermare il principio della necessaria corrispondenza delle tariffe ai costi e assicurare che il finanziamento del fornitore avvenga in modo trasparente e compatibile con la politica europea;

6) armonizzare il livello di standard tecnologici medi in ogni singolo Stato membro;

7) assicurare la concorrenza al di fuori dei servizi c.d. riservati;

8) rendere il settore postale flessibile rispetto ai cambiamenti della domanda e ai progressi tecnologici;

9) assicurare che gli interessi di tutti i soggetti coinvolti nel settore postale (fornitore, utenti e imprese) vengano acquisiti e presi in considerazione nell'adozione di misure regolatorie del medesimo;

10) coordinare la politica postale comune con le altre politiche dell'Unione Europea.

Date queste premesse, il Gruppo Europeo opera attraverso i cc. dd. *Plenary Meetings*, ossia adunanze periodiche – di solito semestrali – dei rappresentanti delle Autorità di regolazione dei singoli Stati membri aventi l'obiettivo di avviare studi ed elaborare linee guida e proposte da sottoporre alla Commissione.

Il 20 novembre 2014 si è tenuto il VII *Plenary Meeting* dell'ERGP, durante il quale sono stati adottati i seguenti documenti: 1) l'«ERGP Report on best practices in the field of consumer protection, quality of service and complaint handling»; 2) l'«ERGP Report on tariff regulation in the context of volume declines»; 3) l'«ERGP Report on the benchmarking of the

universal service tariffs»; 4) l'«ERGP Report on the quality of service, complaint handling and consumer protection 2013 – an analysis of trends»; 5) l'«ERGP Report on the implementation of the 2012 ERGP report on indicators for monitoring the postal markets».

Nella stessa adunanza, Il Gruppo Europeo ha adottato l'«ERGP Opinion on a better understanding of European cross-border e-commerce parcels delivery market(s) and the functioning of competition» ed ha avviato una consultazione pubblica avente ad oggetto il «Work Program 2015». In occasione del VII Meeting si è, altresì, svolto un workshop tra oltre 150 rappresentanti dei regolatori europei sul tema delle prospettive e della sostenibilità del servizio universale postale a livello europeo.

Ai fini della presente indagine, risulta di notevole rilevanza l'«ERPG Report on tariff regulation in a context of declining volumes». Il documento, infatti, prende atto dall'attuale background in cui operano i «postal service providers», il quale è caratterizzato da una notevole diminuzione del volume postale e un aumento dei costi del lavoro e degli obblighi di servizio pubblico del fornitore, e afferma la necessità di adeguarsi a tale situazione, riducendo i costi o quantomeno modificando le tariffe applicate.

Il «Report on best practices in the field of consumer protection, quality of service and complaint handling», invece, concerne l'individuazione di «best practices» nell'attuazione delle Direttive europee in materia di servizi postali. La corretta attuazione delle Direttive, secondo il Gruppo Europeo, passa attraverso tre strumenti: una corretta regolazione del mercato, la trasparenza dei processi decisionali delle *National Regulatory Authorities* e il livello di soddisfazione degli utenti del servizio postale.

L'attività dell'ERGP risulta di fondamentale rilevanza soprattutto per quanto concerne lo svolgimento delle cc. dd. *Public consultations*. In tema di servizio universale postale, il «Discussion paper on the implementation of Universal Service in the postal sector and the effects of the recent changes in some countries on the scope of the USO» (si segnala che il relativo «ERGP Report on the implementation of the Universal Service in the postal sector and analysis of the effects of the market and other developments on the scope and long term sustainability of the USO» verrà pubblicato alla fine del 2015) ha toccato il tema della sostenibilità del servizio universale postale a fronte della diminuzione dei volumi

postali, da un lato, e dell'aumento degli obblighi di servizio del fornitore, dall'altro. Più specificamente, il Gruppo Europeo riconosce che gli «*universal service providers*» (USPs) di molti Paesi – tra cui l'Italia, la Croazia, la Romania, la Svezia, la Finlandia, Malta ecc. – richiedono un cambiamento del servizio universale postale in termini di:

- a) esclusione di alcuni servizi dal servizio universale;
- b) riduzione del numero di giorni della settimana per le consegne;
- c) esclusione della pubblicità diretta per corrispondenza dal servizio universale;
- d) possibilità di ridurre il numero degli uffici postali sul territorio;
- e) generale cambiamento degli obiettivi e degli standard di qualità richiesti agli USPs.

3. I contenuti del servizio universale postale

3.1. La determinazione dei contenuti del servizio universale postale

Come ricordato, il perimetro del servizio universale postale è stato oggetto di notevoli e plurimi interventi normativi, che, nel corso degli anni, lo hanno visto talvolta restringersi, talaltra ampliarsi.

Originariamente, come prima evidenziato, i contenuti del servizio pubblico postale erano individuati dagli artt. 1 e 27 del Codice Postale (D.P.R. 29 marzo 1973, n. 156).

Su tale impianto normativo, è intervenuto il D.Lgs. n. 261/99, che oggi è la norma fondamentale in tema di servizio universale postale e sulla quale sono intervenute tutte le successive modificazioni.

Prima di analizzare specificamente i contenuti del servizio universale postale, occorre fare chiarezza sui rapporti tra legislatore, Ministero dello Sviluppo Economico e Agcom nella individuazione e perimetrazione degli stessi. Le stratificazioni normative hanno reso non agevole la ricostruzione di tali rapporti,

soprattutto con riferimento alla potestà di definizione delle prestazioni comprese nel servizio universale e riservate esclusivamente al fornitore scelto.

Sul punto, si osserva che i confini del servizio universale postale sono definiti attraverso legge ordinaria, ovvero atti aventi forza di legge.

Nella scelta delle prestazioni comprese nel servizio universale postale, il legislatore deve tenere conto delle esigenze e necessità al cui soddisfacimento esso è preposto per espressa previsione di legge. Le necessità cui deve rispondere il servizio universale, per espressa previsione di legge, sono le seguenti: a) offrire un servizio tale da garantire il rispetto delle esigenze essenziali; b) offrire agli utenti, in condizioni analoghe, un trattamento identico; c) fornire un servizio senza discriminazioni, soprattutto di ordine politico, religioso o ideologico; d) fornire un servizio ininterrotto, salvo casi di forza maggiore; e) evolvere in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze dell'utenza.

3.2. I servizi compresi nel servizio universale postale

A fronte delle considerazioni svolte, pare opportuno soffermarsi sull'analisi evolutiva dei contenuti del servizio universale postale, al fine di coglierne appieno i cambiamenti.

In origine, intervenendo sul Codice Postale, l'art. 3 del D.Lgs. n. 261/99, ha per la prima volta determinato la nozione e i contenuti del servizio universale prevedendo che: *«Il servizio universale, incluso quello transfrontaliero, comprende: a) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg; b) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg; c) i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati.»*

Riguardo agli obblighi di servizio del fornitore del servizio universale, invece, si è previsto che lo stesso debba garantire tutti i giorni lavorativi – come minimo cinque giorni a settimana e salvo circostanze eccezionali oggetto di valutazione da parte dell'autorità di regolamentazione del settore – la raccolta e la distribuzione al domicilio di ogni persona fisica o giuridica. Si osserva, tuttavia, che il Ministero delle

Comunicazione può stabilire, in via derogatoria, diverse condizioni di servizio in installazioni appropriate.

Successivamente, il D.Lgs. n. 384 del 2003, ha specificato che le prestazioni incluse nel servizio universale devono essere rese anche nelle situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane.

La Legge n. 69 del 2009, lasciando inalterato il perimetro del servizio universale, è intervenuta sulla medesima norma precisando che, l'erogazione del servizio deve avvenire secondo un criterio di ragionevolezza e in considerazione della funzione di coesione sociale e territoriale del medesimo e della relativa rete postale. Nella misura in cui costituiscono uno strumento essenziale di comunicazione e di scambio di informazioni, infatti, i servizi postali svolgono un ruolo fondamentale di contributo agli obiettivi di coesione sociale, economica e territoriale del Paese, consentendo, attraverso la rete postale, l'accesso universale a servizi locali essenziali. Le misure adottate nel settore dei servizi postali devono promuovere, nell'insieme della Comunità, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, il miglioramento del tenore e della qualità della vita e la coesione economica e sociale.

Di maggiore impatto è stato certamente il D.Lgs. n. 58 del 2011, il quale ha ridisegnato gli obblighi del fornitore del servizio universale postale, modificando l'art. 3, co. 6 e 7, del D.Lgs. n. 261/99, e prevedendo, in aggiunta a quanto sopra illustrato, che *«è fatta salva la fornitura a giorni alterni, che è autorizzata dalla autorità di regolamentazione, in presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq e comunque fino ad un massimo di un ottavo della popolazione nazionale. Ogni circostanza eccezionale ovvero ogni deroga concessa dalla autorità di regolamentazione ai sensi del presente comma è comunicata alla Commissione europea.»*. Deve, tuttavia, osservarsi che la disposizione in parola non ha trovato sino ad oggi applicazione.

Allo stato, il servizio postale universale è affidato a Poste Italiane S.p.A. fino al 2026 e, ai sensi dell'art. 3, D.Lgs. n. 261/99, così come di recente modificato dalla Legge di stabilità 2015 (Legge n. 190 del 23 dicembre 2014, art.1, commi 274-287), esso ricomprende:

1. la raccolta, il trasposto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 Kg;
2. la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 Kg;
3. i servizi relativi agli invii raccomandati e agli invii assicurati.

Giova, inoltre, sottolineare che, a decorrere dal 1° giugno 2012, la pubblicità diretta per corrispondenza è stata esclusa dall'ambito del servizio universale. Da tale dato, in particolare, si evince quanto velocemente il perimetro del servizio universale postale possa evolversi in ragioni di diversi fattori sociali, culturali e tecnologici. La pubblicità diretta per corrispondenza, infatti, alla luce dell'evoluzione tecnologica ed economica, non risultava più essere una prestazione di primaria necessità, essendo divenuta un semplice strumento di marketing aziendale.

I requisiti cui deve rispondere il servizio universale sono la qualità del servizio, la continuità durante l'anno, la circostanza che si estenda su tutti i punti del territorio nazionale secondo criteri di ragionevolezza ed il c.d. «*prezzo accessibile*». Si osserva, inoltre, che la Legge di stabilità 2015 ha introdotto una distinzione – in precedenza assente nel D.Lgs. n. 261/99, ma già praticata in passato – tra posta prioritaria e corrispondenza ordinaria. Più specificamente, la posta prioritaria ha l'obiettivo medio di recapito entro il giorno lavorativo successivo a quello di accettazione, mentre la corrispondenza ordinaria entro il quarto giorno successivo all'accettazione. Il fornitore del servizio universale è tenuto ad adottare modalità di ottimizzazione dei processi di lavoro anche tenendo conto dello sviluppo tecnologico e digitale.

Si prevede, infine, che l'Autorità di regolazione del settore debba individuare nuovi obiettivi statistici di qualità e una nuova determinazione delle tariffe degli invii

di posta prioritaria e degli altri servizi universali. Ciò deve avvenire tenendo conto delle risorse pubbliche a disposizione e, pertanto, individuando soluzioni che permettano una flessibilità nello stabilire le tariffe in correlazione all'andamento dei volumi di traffico.

3.3. Classificazione dei servizi rientranti e non rientranti nel servizio universale postale e servizi «riservati» e «non riservati»

Volendo operare una classificazione dei servizi postali, si dovrebbe, anzitutto, distinguere, in base alla scelta del legislatore, tra servizi rientranti e non rientranti nel servizio universale.

Nella prima categoria sono compresi tutti quelli espressamente elencati dall'art. 3, co. 2, del D.Lgs. n. 261/99, e descritti nel precedente paragrafo. Tuttavia, vi è una serie di servizi postali che, per scelta discrezionale del legislatore, non rientrano nel servizio universale. Tra questi vi sono:

- la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali oltre i 2 kg e pacchi oltre i 20kg;
- la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione della pubblicità diretta per corrispondenza;
- i servizi a valore aggiunto (garanzia di consegna a data predeterminata; ritiro a domicilio; recapito nelle mani del destinatario; possibilità di cambiare la destinazione e l'indirizzo del tragitto; controllo, ricerca e rintracciabilità degli invii spediti; servizio personalizzato per il cliente ecc.);
- il recapito della posta elettronica a data o ora certa.

Si osserva che le due tipologie di servizi sono soggetti ad un regime giuridico differente. I servizi non rientranti nel servizio universale postale, infatti, possono essere svolti da qualsiasi operatore economico che abbia preventivamente ottenuto dal Ministero dello Sviluppo Economico il titolo abilitativo dell'autorizzazione generale, prevista e disciplinata dall'art. 6, D.Lgs. n. 261/99.

A loro volta, i servizi rientranti nel servizio postale universale si distinguono in «riservati», ossia erogati in esclusiva dal fornitore scelto *ex lege* e «non riservati», erogabili cioè anche da operatori postali alternativi che abbiano ottenuto il titolo abilitativo della licenza individuale *ex art. 5, D.Lgs. n. 261/99*.

Per quanto attiene ai servizi riservati, l'art. 4 del D.Lgs. n. 261 del 1999 ha subito negli anni, a seguito del recepimento delle direttive comunitarie, numerose modifiche che di seguito si riportano.

La prima versione del testo, in vigore dal 1999 al 2004, stabiliva che al fornitore del servizio universale fossero riservati la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera, anche tramite consegna espressa, il cui prezzo fosse, comunque, inferiore al quintuplo della tariffa pubblica applicata ad un invio di corrispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida e a condizione che il peso degli oggetti fosse inferiore a 350 grammi. Inoltre, erano da ritenersi ricompresi nella riserva anche gli invii raccomandati attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie, indipendentemente, però, dai limiti di prezzo e di peso.

Successivamente, la legge n. 244 del 2007 ha introdotto il comma 5-*bis* all'art. 4 del suindicato Decreto, disponendo che, al fine di favorire lo sviluppo del mercato postale e di migliorare la qualità dei servizi offerti, il fornitore del servizio universale può prorogare gli accordi già esistenti con operatori privati titolari di concessione rilasciata dal Ministero delle Comunicazioni.

L'intervento più incisivo sul perimetro dei servizi rientranti nel servizio universale riservati esclusivamente al fornitore si è avuto con il D.lgs. n. 58 del 2011, di recepimento della Direttiva 2008/06/CE, il quale ha totalmente riscritto l'art. 4 del D.Lgs. n. 261/99, tutt'ora vigente, prevedendo che: *«Per esigenze di ordine pubblico, sono affidati in via esclusiva al fornitore del servizio universale: a) i servizi inerenti le notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, e successive modificazioni; b) i servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta di cui all'articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.»*

Si nota, *ictu oculi*, una notevole riduzione dei servizi riservati al fornitore che risponde, evidentemente, alle richieste, provenienti dall'Unione Europea, di completamento del processo di liberalizzazione del mercato postale e apertura dello stesso alla libera concorrenza.

La norma ha, dunque, determinato una rideterminazione del perimetro dei servizi non riservati, ma comunque rientranti nel servizio universale postale. Si osserva, infatti, che i servizi rientranti nel servizio universale secondo l'art. 3, D.lgs. n. 261/99, sono ormai tutti non riservati al fornitore scelto – tranne le suddette eccezioni – e, quindi, possono essere svolti da qualsiasi operatore economico abilitato. In capo al fornitore, residuano, in modo esclusivo, solo quei servizi che debbono necessariamente essere garantiti per esigenze di ordine pubblico.

3.4. Il perimetro del servizio universale postale. Profili comparatistici: Francia, Gran Bretagna e Germania

- Francia

La legge n. 123 del 2010¹⁴³, recante modifiche al *Code des postes et des communications électroniques*, completa la definizione di servizio universale postale (art. L1) e designa *La Poste* quale prestatore nazionale del medesimo servizio per la durata di 15 anni a partire dal 1° gennaio 2011 (art. L2).

Il servizio universale postale, in particolare, deve concorrere «*alla coesione sociale e allo sviluppo equilibrato del territorio*», essere offerto a prezzi sostenibili per tutti gli utenti, nonché assicurare, al contempo, il rispetto dei principi di uguaglianza, continuità e adeguatezza. I prezzi, degli specifici servizi di cui si compone «*sono orientati ai costi e stimolano una prestazione efficace, tenendo conto delle caratteristiche dei mercati presso i quali si applicano*».

¹⁴³ «*Loi n. 2010-23 du 9 février 2010, relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales*», di recepimento della Direttiva 2008/6/CE.

L'art. L1 del *Code des postes et des communications électroniques* prevede che i servizi rientranti nell'ambito del servizio universale sono: la consegna nazionale e transfrontaliera di

- 1) lettere e oggetti fino a 2 kg;
- 2) di pacchi fino a 20 kg;
- 3) oggetti assicurati e registrati.

Si precisa, inoltre, che la raccolta e la consegna della posta sono garantite sei giorni a settimana, salvo circostanze eccezionali, e a prezzi accessibili.

Si osserva, infine, che nel settore postale, *Le Groupe La Poste*, composto dal fornitore *La Poste* e dalle sue *filiales*, è tenuto a svolgere delle specifiche missioni di servizio pubblico e di interesse generale. Si ha, più specificamente, riguardo al servizio universale, al contributo alla pianificazione e allo sviluppo del territorio, mediante la sua rete di uffici postali¹⁴⁴, al trasporto e alla distribuzione della corrispondenza¹⁴⁵, nonché all'accessibilità bancaria¹⁴⁶.

- Gran Bretagna

Il fornitore designato del servizio universale in Gran Bretagna, almeno fino al 2021, è *Royal Mail*. Essa, dunque, è tenuta a garantire la disponibilità di adeguate prestazioni caratterizzate da standard minimi predefiniti di [qualità](#) e da prezzi accessibili.

I servizi rientranti nel perimetro del servizio universale sono elencati tassativamente nel *Postal Services Act 2011*¹⁴⁷ e sono:

- 1) la consegna di lettere sei giorni alla settimana (dal lunedì al sabato) da e verso qualsiasi indirizzo del Regno Unito ad una tariffa accessibile e uniforme;
- 2) la consegna di pacchi fino a 20 kg cinque giorni alla settimana (dal lunedì al venerdì) ad una tariffa unica uniforme.

¹⁴⁴ Art. 6, *Loi* n. 568/1990.

¹⁴⁵ Art. I4, *Code des postes et des communications électroniques*.

¹⁴⁶ Artt. L 221-2 e L518-25-1, *Code Monétaire et Financier*.

¹⁴⁷ Il *Postal Services Act 2011* modifica ed integra la precedente normativa costituita dal *Postal Services Act 2000*, dando attuazione alla Direttiva 2008/6/CE.

Royal Mail è, inoltre, responsabile, nell'ambito del servizio universale, sia di fornire il servizio di posta prioritaria che non prioritaria. In particolare, garantisce il servizio posta non prioritaria per pacchi fino a 20 kg, raccomandate e posta internazionale. Si segnala, infine, che l'*incumbent* è tenuto fornire il servizio gratuitamente per i non vedenti. A partire dal 2011, invece, *Royal Mail* non è più obbligato ad effettuare il servizio di consegna della c.d. bulk mail (inoltri di invii in grande quantità generalmente per speditori business).

Si segnala, da ultimo, che *Ofcom* – l'autorità di regolamentazione del settore postale – con la decisione del marzo 2012 ha impostato una riforma del settore postale, con l'obiettivo di garantire la sostenibilità finanziaria del servizio universale, minacciata dal forte calo dei volumi di corrispondenza¹⁴⁸, concedendo al fornitore *Royal Mail* una maggiore flessibilità tariffaria (passando dal regime di *Price Cap* ad un più semplice *Safeguard Cap* sui soli invii di *Second Class*).

Infine, a seguito dell'avvio del recapito E2E (*end to end*) da parte di TNT (oggi *Whilst*), *Ofcom* ha deciso di avviare – a partire dal 2014 e in alcune delle più grandi città inglesi – uno stretto monitoraggio, su base periodica, dello sviluppo della consegna E2E dei *competitor* di *Royal Mail*. Ciò, in particolare, è stato fatto al fine di evitare che la suddetta attività possa pregiudicare la sostenibilità economica del servizio universale. In tale ultimo caso, è prevista la possibilità per l'Autorità di applicare obblighi di servizio universale, come la copertura minima del territorio o la contribuzione finanziaria alla fornitura del servizio universale, anche ai *competitor*.

- Germania

La Germania è l'unico Paese in Europa in cui non vi è un fornitore designato del servizio universale e non sono previsti servizi in riserva e altre compensazioni. Ne deriva che tutti gli operatori postali (*Deutsche Poste Ag* e gli altri operatori privati del settore) sono legittimati a fornire il servizio universale postale ed è necessaria una licenza solamente per la corrispondenza fino a 1 kg. Laddove, però, l'Autorità di regolamentazione – *Bundesnetzagentur* – rilevi il mancato rispetto degli obblighi di

¹⁴⁸ Il volume di corrispondenza è diminuito di oltre un quarto dal 2006 ad oggi.

servizio universale, può impartire ordini all'operatore dominante (*Deutsche Poste Ag*), affinché provveda direttamente o contestualmente ad altri operatori privati.

In particolare, i servizi che costituiscono obbligo di servizio universale sono elencati nella *Post-Universaldienstleistungsverordnung* del 15 Dicembre 1999, (Ordinanza sul servizio universale) e sono:

- 1) il trasporto di lettere fino a 2 kg (raccomandate, assicurate, *cash on delivery* ed espressi);
- 2) il trasporto di pacchi il cui peso unitario non sia superiore a 20 kg;
- 3) il trasporto di periodici, quotidiani, libri e cataloghi (purché associato ad uno dei servizi precedenti).

L'Ordinanza, inoltre, stabilisce la qualità del servizio universale; la necessità di reti di presa in consegna e raccolta della posta (almeno 12.000 punti in tutta la Germania); la frequenza della consegna (gli oggetti rientranti nella direttiva del servizio universale devono essere consegnati almeno una volta al giorno lavorativo cioè, sei giorni alla settimana). Infine, si prevedono alcuni tempi di transito per le lettere e pacchi, nonché la pubblicazione degli orari di apertura del punto posta e le postazioni delle caselle postali.

Merita, da ultimo, segnalazione la Legge per la salvaguardia dei servizi postali e dei servizi di telecomunicazione in casi particolari (*Gesetz zur Sicherstellung von Postdienstleistungen und Telekommunikationsdiensten in besonderen Fällen - Post- und Telekommunikationssicherstellungsgesetz* – PTSG), del 24 marzo 2011, che ha riformato la Legge di regolamentazione del sistema postale e delle telecomunicazioni (*Gesetz zur Neuregelung des Postwesens und der Telekommunikation*) del 14 settembre 1994. In particolare, la suddetta riforma ha voluto garantire la fornitura minima dei servizi postali di base per il mantenimento delle funzioni di Stato e di Governo, per una gestione efficiente dell'amministrazione, per una risposta efficace alle catastrofi, nonché per la difesa nazionale in casi particolari quali, a titolo esemplificativo, le calamità naturali e gli attentati terroristici.

4. La fornitura del servizio universale postale

4.1. La distinzione tra fornitore e prestatori del servizio universale postale

La normativa europea analizzata nei precedenti paragrafi impone agli Stati membri di regolare il servizio universale postale, ma lascia, tuttavia, agli stessi la libertà di scegliere il sistema di fornitura. In particolare, le Direttive europee ammettono sia un modello fondato su un unico fornitore e più prestatori del servizio sia quello basato su più fornitori del servizio universale ciascuno dei quali è tenuto a fornire una parte del servizio medesimo.

Il sistema delineato dalla normativa nazionale, per quanto concerne i servizi rientranti nel settore universale postale, contemplava un unico fornitore e la possibilità della coesistenza di più prestatori del medesimo.

In particolare, il D.Lgs. n. 261/99, all'art. 1, co. 2, lett.o), definiva il fornitore del servizio universale quale organismo pubblico o privato che forniva un servizio postale universale su tutto il territorio nazionale.

La lettera p) del medesimo articolo, invece, definiva i prestatori del servizio universale come i soggetti che fornivano prestazioni singole del servizio universale.

Il modello delineato dalla normativa nazionale sembrava, però, essere andato in crisi a seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 58 del 2011, il quale ha eliminato la figura dei prestatori del servizio universale dall'art. 1, D.lgs. n. 261/99. Invero, tale modifica desta rilevanti perplessità in quanto è suscettibile di diverse interpretazioni. Da un lato, si è portati a ritenere che il legislatore abbia voluto ammettere, secondo un'interpretazione estensiva e sistematica, la presenza di una pluralità di fornitori del servizio universale adeguandosi al modello europeo. Dall'altro lato, però, mancando un'espressa previsione in tal senso, potrebbe, altresì, ritenersi che l'intervento si sia limitato a sopprimere la mera definizione normativa di prestatori del servizio e non abbia effettivamente voluto eliminare tale figura dal nostro ordinamento.

4.2. La scelta del fornitore del servizio universale postale

Come precedentemente illustrato, la scelta del fornitore è operata direttamente dal legislatore. Tuttavia, a tale scelta precede una procedura di individuazione e designazione disciplinata dal D.Lgs. n. 261/99. In particolare, l'art. 3, comma 11, del D.Lgs. n. 261 del 1999, stabilisce che il fornitore del servizio universale è designato nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. La designazione è effettuata sulla base dell'analisi dei costi del servizio universale, nonché dei seguenti criteri:

- a) garanzia della continuità della fornitura del servizio universale, in considerazione del ruolo da questo svolto nella coesione economica e sociale;
- b) redditività degli investimenti;
- c) struttura organizzativa dell'impresa;
- d) stato economico dell'impresa nell'ultimo triennio;
- e) esperienza di settore;
- f) eventuali pregressi rapporti con la Pubblica Amministrazione nel settore specifico, con esito positivo.

Il Decreto Legislativo n. 58/2011 ha disposto l'affidamento del servizio universale postale a Poste italiane S.p.A. per un periodo di quindici anni a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo – e, quindi, fino al 2026. Ogni cinque anni, il Ministero dello sviluppo economico verifica, sulla base di un'analisi effettuata dall'Autorità di regolamentazione, che l'affidamento del servizio universale a Poste Italiane S.p.A. sia conforme ai criteri elencati nel testo e che, nello svolgimento dello stesso, si registri un miglioramento di efficienza sulla base di indicatori definiti e quantificati dall'Autorità stessa. In caso di esito negativo della verifica di cui al periodo precedente, il Ministero dispone la revoca dell'affidamento. Il provvedimento ha, poi, confermato l'obbligo per il fornitore del servizio universale di istituire la separazione contabile, distinguendo fra i singoli servizi i prodotti rientranti nel servizio universale e quelli esclusi.

I rapporti tra lo Stato e il fornitore del servizio universale sono disciplinati dal Contratto di Programma stipulato tra il Ministero dello Sviluppo Economico e

Poste Italiane per il triennio 2009-2011, approvato con la Legge n. 183/2011 e prorogato per il triennio 2012-2014, in virtù della clausola di ultrattività contenuta nell'art. 16, co. 3, del contratto medesimo.

Sul punto, si segnalano, da ultimo, le novità introdotte dalla Legge di Stabilità 2015 (art. 1, commi 274 e 280). Il legislatore, in particolare, è intervenuto al fine di: a) valorizzare il ruolo assunto da Poste Italiane S.p.A.; b) assicurare una maggiore certezza e stabilità dei rapporti giuridici; c) assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio postale universale in relazione alle risorse pubbliche disponibili; d) adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze degli utenti del servizio universale postale in funzione del contesto tecnico, economico e sociale.

A tal proposito è stato, anzitutto, disposto che l'efficacia del suindicato Contratto di Programma per il triennio 2009-2011 perduri fino alla conclusione della procedura di approvazione del nuovo Contratto di Programma¹⁴⁹ per il quinquennio 2015-2019 (da sottoscrivere tra Ministero dello Sviluppo Economico e Poste Italiane S.p.A. e notificarsi alla Commissione Europea entro la data del 31 marzo 2015). A partire dal periodo regolatorio successivo a quello 2012-2014, invece, il Contratto di Programma stipulato tra Ministero dello Sviluppo Economico e fornitore del servizio postale universale avrà durata quinquennale e potrà prevedere – in attuazione della normativa europea e, comunque, ferme restando le competenze dell'Agcom – *«l'introduzione di misure di razionalizzazione del servizio e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito sull'intero territorio nazionale»*. Tali ultime misure, infatti, sono ormai indispensabili e indifferibili al fine di adeguare i livelli del servizio universale postale alle mutate esigenze degli utenti. Si rileva, inoltre, che la necessità delle suddette misure di flessibilità di offerta e di livelli di servizio emerge anche dalla forte riduzione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento

¹⁴⁹ L'art. 1, co. 275 della Legge di stabilità 2015 definisce la procedura per l'adozione del nuovo Contratto di Programma. Si prevede, in particolare, che lo schema del Contratto venga inviato dal Ministero dello Sviluppo Economico al Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché all'Agcom per l'acquisizione, entro quindici giorni, dei pareri di rispettiva competenza. Sulla base di tali pareri, il Ministero dello Sviluppo Economico può riesaminare lo schema del Contratto, ma, comunque, entro cinque giorni deve inviare lo schema alle competenti Commissioni parlamentari per l'espressione del parere non vincolante da rendere nei successivi venti giorni. Una volta decorso il suddetto termine, il Contratto di Programma può essere definitivamente adottato.

del servizio universale medesimo, fissate, a partire dall'anno 2015, nell'importo massimo di € 262,4 milioni – rispetto ai precedenti € 350 milioni – fatti, comunque, salvi gli effetti delle verifiche dell'Agcom in ordine alla quantificazione del costo netto dello stesso servizio.

4.3. La responsabilità per la fornitura del servizio universale postale

Il regime di responsabilità nella fornitura del servizio postale universale ha subito, nel corso degli anni, numerose e rilevanti modifiche, anche a seguito delle plurime decisioni della Corte Costituzionale.

In origine, il dispositivo dell'art. 19, del D.Lgs. n. 261/99, stabiliva che la responsabilità per la fornitura del servizio universale era fissata dall'articolo 6 del Codice Postale e delle Telecomunicazioni, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156. Specificava, inoltre, che per gli operatori diversi dal fornitore del servizio universale si applicavano le norme di diritto civile. Più specificamente, il richiamato art. 6 prevedeva un sistema di immunità, in quanto l'Amministrazione non incorreva in alcuna responsabilità per i servizi postali, di bancoposta e delle telecomunicazioni al di fuori dei casi e dei limiti espressamente stabiliti dal legislatore (l'applicazione della norma era estesa anche ai concessionari di servizi).

L'art. 48 del D.p.R. n. 156/1973, inoltre, prevedeva che, in caso di perdita totale di una corrispondenza raccomandata, il mittente aveva diritto all'indennità prevista dall'art. 28 del medesimo decreto – indennità determinata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta dell'allora Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, di concerto con il Ministero del Tesoro e sentito il Consiglio dei Ministri.

La ratio di tali disposizioni era da ricercarsi nella natura – allora pubblicistica – dell'Ente Poste.

La Corte Costituzionale¹⁵⁰ è, però, intervenuta, a partire dal 1988, con una serie di pronunce che hanno messo in discussione il regime speciale di esenzione da responsabilità per danni causati agli utenti del servizio postale. Con la sentenza n. 46 del 2011, la Consulta è, da ultimo, intervenuta dichiarando l'illegittimità costituzionale del suddetto art. 6, nella parte in cui disponeva che l'Amministrazione e i concessionari del servizio postale non incorrevano in alcuna responsabilità per il ritardato recapito delle spedizioni effettuato con il servizio di postacelere. Ad avviso dei Giudici di legittimità, infatti, il privilegio ingiustificato che l'art. 6 del Codice Postale determinava a favore del gestore era «*svincolato da qualsivoglia esigenza connessa con le caratteristiche del servizio*» e, in quanto tale, si poneva in contrasto con il canone di ragionevolezza e il principio di uguaglianza garantiti dall'art. 3 della Costituzione.

In un quadro generale di sempre maggiore applicazione delle regole di diritto privato e di maggiore sensibilità riparatoria nei confronti di tutti coloro che abbiano subito danni imputabili all'azione di altri soggetti, infatti, non pareva giustificato escludere il risarcimento nel caso di disservizi postali. Si delineava, dunque, una situazione in cui giurisprudenza costituzionale, da un lato, e processo di liberalizzazione, dall'altro, sollecitavano una revisione del regime di responsabilità per i servizi postali.

Il D.Lgs. n. 58/2011 è intervenuto proprio sul regime della responsabilità postale, modificando il suindicato art. 19, D.Lgs. n. 261/99 e stabilendo, per l'appunto, che la responsabilità per la fornitura dei servizi postali è disciplinata, per quanto non stabilito dal decreto o da disposizioni speciali, dalle norme del codice civile. Si rammenta, inoltre, che nel nostro ordinamento è previsto un sistema di rimborsi, di indennizzi e di ristori. In particolare, in conformità con la legislazione nazionale vigente e con la Convenzione Postale Universale, i suddetti rimborsi, indennizzi o ristori sono previsti per i soli servizi per i quali sia possibile determinare in modo certo, ovvero sulla base di riscontri obiettivi, i dati relativi alla spedizione, alla destinazione e alla consegna. Negli altri casi, l'assenza dei rimborsi, indennizzi o

¹⁵⁰ Sul punto si vedano: Corte Cost., 17 marzo 1988, n. 303; *Id.*, 20 dicembre 1988, n. 1104; *Id.* 28 febbraio 1992, n. 74; *Id.*, 30 dicembre 1994, n. 456; *Id.*, 30 dicembre 1997, n. 463; *Id.*, 20 giugno 2002, n. 254.

ristori è giustificata da criteri di ragionevolezza. La casistica che da luogo al riconoscimento degli importi e le relative entità sono indicate nella Carta della Qualità dei servizi postali (sul punto cfr. *infra* Cap. IV, par. 4). A seguito del reclamo dell'utente e del successivo accertamento del disservizio da parte del fornitore Poste Italiane, viene corrisposto quanto dovuto al mittente nei modi e nei termini indicata dalla Carta stessa e, comunque, a prescindere dalla specifica richiesta di rimborso, indennizzo o ristoro da parte dell'utente stesso. Per i prodotti internazionali, invece, l'indennizzo è regolato dalla normativa UPU (Convenzione Postale Universale e Regolamento Pacchi) che, salvo un'eventuale rinuncia a favore del destinatario, lo riconosce al mittente.

4.4. La Carta della Qualità del servizio pubblico postale e gli obblighi di trasparenza e di informazione in capo al fornitore

Ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 261/99, l'Agcom, al fine di garantire un servizio postale di buona qualità, stabilisce, sentito il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, gli standard qualitativi del servizio universale adeguandoli a quelli determinati a livello europeo, avendo principalmente riguardo ai tempi di istradamento, di recapito, nonché alla regolarità ed affidabilità dei servizi¹⁵¹.

Detti standard sono recepiti – ai sensi dell'art. 12, D.Lgs. n. 261/99 – nella Carta della Qualità del servizio pubblico postale (predisposta dal fornitore Poste Italiane S.p.A.), che contempla gli obiettivi di qualità dei servizi rientranti nell'ambito del servizio postale universale e definisce le procedure di gestione dei reclami e degli indennizzi con riferimento a tali servizi. Più specificamente, la Carta è ispirata a criteri di uguaglianza, imparzialità, continuità, semplificazione, trasparenza, partecipazione, efficienza ed efficacia ed i suoi principali obiettivi sono i seguenti: (i) definire per ciascun prodotto e servizio uno o più livelli minimi di qualità; (ii) impegnarsi a rispettare tali standard, sottoposti a verifica attraverso strumenti di misurazione esterni ed, ove possibile, certificati; (iii) prevedere la possibilità di

¹⁵¹ Sul punto si veda, da ultimo, Delibera Agcom 413/14/CONS («Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi»).

indennizzi qualora non vengano rispettati gli obiettivi di qualità, tenendo conto delle disposizioni vigenti; (iv) semplificare le procedure di contatto del cliente con l'azienda; (v) stabilire un rapporto di fiducia con la clientela, basato su un'informazione semplice, comprensibile e su impegni precisi; (vi) promuovere un rapporto trasparente ed aperto al dialogo con le Associazioni dei consumatori.

Inoltre, attraverso la Carta della Qualità, Poste Italiane mantiene e prosegue gli impegni già assunti in materia di: semplificazione, trasparenza e multimedialità delle informazioni su tutti i prodotti offerti alla clientela; facilitazione delle opportunità di contatto con l'azienda, attraverso la previsione di una molteplicità di canali per consentire ai clienti di presentare eventuali segnalazioni o reclami; collaborazione con tutte le Associazioni dei consumatori, quali rappresentanti degli interessi dei propri clienti e con il loro organismo istituzionale, ossia il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU).

Al fine di consentire all'Agcom il corretto svolgimento dei controlli sul servizio universale, inoltre, il D.Lgs. n. 261/99 stabilisce all'art. 14-*bis* che i fornitori di servizi postali sono tenuti a comunicare all'Autorità di regolamentazione medesima, anche in via riservata, osservando i tempi ed il livello di dettaglio richiesti, tutte le informazioni, anche di carattere finanziario e attinenti alla fornitura del servizio universale, necessarie alle finalità di assicurare il rispetto delle disposizioni contenute nel decreto e di perseguire fini statistici chiaramente definiti. In particolare, entro ciascun anno il fornitore informa l'Autorità in merito agli indicatori di qualità dei servizi¹⁵², i metodi di misurazione e i relativi standard generali e specifici per il successivo anno di riferimento. Una volta recepite le predette informazioni, l'Agcom fornisce alla Commissione Europea, previa richiesta, le informazioni necessarie all'esecuzione delle sue funzioni. Nel caso in cui, però, l'Agcom ritenga si tratti di informazioni riservate, ne garantisce la riservatezza del trattamento, in conformità con le regole comunitarie e nazionali.

¹⁵² Gli indicatori di qualità rappresentano i tempi entro i quali è prevista la consegna del prodotto, a partire dal momento di accettazione dello stesso.

5. Servizio universale postale e attività d'impresa

5.1. Sostenibilità economica del servizio universale in relazione ai contenuti dello stesso e agli obblighi del fornitore

Risulta di estrema rilevanza porre l'attenzione sull'aspetto economico e finanziario del servizio universale postale. L'art. 3, comma 12, del D.Lgs. n. 261/99, stabilisce che l'onere per la fornitura del servizio universale è finanziato attraverso: a) trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato¹⁵³; b) il fondo di compensazione amministrato dal Ministero delle Comunicazioni (oggi Ministero dello Sviluppo Economico), rivolto a garantire l'espletamento del servizio universale, cui sono tenuti a contribuire i titolari di licenze individuali e autorizzazioni generali entro la misura massima del 10% degli introiti lordi, relativi a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale derivanti dall'attività autorizzata.

L'Autorità di regolamentazione del servizio postale rende pubblica annualmente la quantificazione dell'onere del servizio universale e le modalità di finanziamento dello stesso. L'allegato I, parte B, alla Direttiva 2008/06/CE, specifica i criteri di calcolo del costo netto al quale è tenuta a conformarsi Poste Italiane. In particolare, secondo la stessa *«il finanziamento del costo netto sostenuto va calcolato come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale designato quando è soggetto ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi»*. Nel calcolo si terrà conto di tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali di cui beneficiano i fornitori di servizi postali designati nell'erogazione dello stesso e il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi per una maggiore efficienza economica. Particolare attenzione va, poi, riservata alla corretta valutazione dei costi che il fornitore del

¹⁵³ Gli importi dei trasferimenti sono quantificati nel contratto di programma fra il Ministero dello Sviluppo Economico e il fornitore del servizio universale, secondo le modalità previste dalla normativa vigente.

servizio universale designato avrebbe scelto di evitare se non fosse stato soggetto a tali obblighi.

A fronte di tale sistema normativo e finanziario, occorre chiedersi se l'erogazione del servizio universale postale consenta al fornitore prescelto di continuare a svolgere un'attività d'impresa remunerativa e lucrativa o comunque tendente al pareggio tra costi e ricavi, ovvero sia fisiologicamente un'attività non sostenibile economicamente e, quindi, da garantire in perdita.

Dall'analisi dei bilanci dell'ultimo triennio dell'attuale fornitore Poste Italiane S.p.A. emerge che, pur essendo l'operatore economico di maggiori dimensioni, essa opera strutturalmente in perdita nel settore postale. Quanto detto può trovare spiegazione nel contesto economico attuale, caratterizzato dal declino delle attività postali tradizionali e dallo sviluppo del commercio elettronico.

I fattori di sofferenza del settore postale¹⁵⁴ possono così essere attualmente suddivisi in: 1) fattori strutturali, quali la digitalizzazione, i volumi unitari modesti, i vincoli del servizio universale e la forte aggressività concorrenziale; 2) fattori geografico-territoriali e socio-demografici, quali il basso grado di concentrazione della popolazione¹⁵⁵ e l'elevata percentuale di popolazione residente in aree montane¹⁵⁶. Tra i fattori di sofferenza strutturali è da osservare che lo iato tra servizi postali e nuovi bisogni di servizi digitali si sta notevolmente ampliando e, pertanto, risulta necessario assicurare una qualità in linea con i nuovi bisogni¹⁵⁷. Inoltre, in un contesto di volumi in calo e di costi fissi da sostenere, la concorrenza ha avuto modo di aggredire con successo i segmenti più redditizi ed il recapito quotidiano non risulta essere più economicamente sostenibile ed adeguato alle esigenze della popolazione.

¹⁵⁴ Tali fattori di sofferenza sono emersi nell'Audizione dell'Amministratore Delegato di Poste Italiane, ing. Francesco Caio, alla X Commissione – Senato della Repubblica.

¹⁵⁵ Il 45% della popolazione italiana vive in zone ad alta urbanizzazione (dato Istat).

¹⁵⁶ Il 20% della popolazione italiana risiede in aree territoriali montane (dato Istat).

¹⁵⁷ La spesa mensile delle famiglie italiane per i servizi postali dal 1998 ad oggi è diminuita del 70%, mentre quella per le telecomunicazioni risulta in quindici anni essere pari al doppio.

Seppure in misura minore rispetto all'Italia, d'altra parte, la crisi del settore postale è presente in tutta Europa. Non a caso, il Regno Unito, i Paesi Bassi e la Francia, per far fronte alla caduta dei volumi, hanno proceduto a significative revisioni dei modelli tariffari e hanno annunciato per il 2015 consistenti incrementi delle tariffe postali.

Come prima riferito, i *Report* dell'ERGP mostrano la necessità di un adeguamento del servizio universale all'attuale contesto economico di domanda e offerta di servizi postali attraverso la riduzione dei contenuti e degli obblighi del servizio universale postale. Si ritiene, infatti, che una maggiore libertà di organizzazione territoriale e geografica degli uffici postali, associata ad una diversa frequenza di erogazione dei servizi postali (ad es. a giorni alterni), garantirebbe una maggiore sostenibilità economica del servizio senza pregiudicare la qualità dello stesso.

Alla luce di quanto rappresentato, si ritiene che l'erogazione del servizio postale universale possa garantire un'attività d'impresa remunerativa o almeno tendente al pareggio di costi e ricavi e, quindi, possa essere economicamente sostenibile, solo attraverso la ridefinizione dei contenuti del servizio universale postale rispetto ai reali ed effettivi bisogni dell'utenza e l'adeguamento delle risorse pubbliche e delle tariffe ai costi crescenti del servizio.

5.2. I margini di autonomia imprenditoriale del fornitore del servizio universale postale. Precedenti giurisprudenziali

La vigilanza sull'attività di Poste Italiane S.p.A. nell'espletamento dei propri compiti di servizio universale è affidata all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e al Ministero dello Sviluppo Economico, secondo diversi ambiti di rispettiva competenza.

L'art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 261 del 1999, come già precedentemente anticipato, detta i criteri cui il fornitore del servizio universale deve attenersi nello svolgimento delle prestazioni rientranti nel servizio universale, che devono essere fornite «*permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari*

delle isole minori e delle zone rurali e montane». Inoltre, al comma 5, si dispone che servizio universale deve essere *«prestato in via continuativa per tutta la durata dell'anno»*, assicurando *«l'attivazione di un congruo numero di punti di accesso»* sulla base di criteri di ragionevolezza, al fine di tener conto delle esigenze dell'utenza.

In conformità a quanto previsto dall'art. 2 del Decreto, la fissazione dei criteri di ragionevolezza funzionali alla individuazione dei punti del territorio nazionale necessari a garantire una regolare ed omogenea fornitura del servizio spetta all'Autorità nazionale di regolamentazione del settore postale, attraverso l'adozione di provvedimenti di natura regolatoria. In tale contesto, i margini di autonomia lasciati al fornitore dei servizi universali risultano pressoché nulli.

La Delibera Agcom 342/14/CONS del 26 giugno 2014 ha modificato i criteri di distribuzione degli uffici postali fissati dall'art. 2, del decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 7 ottobre 2008, integrandoli con specifiche previsioni a tutela degli utenti del servizio postale universale che abitano nelle zone più remote del Paese. In tal modo è stata data attuazione a quanto previsto dal legislatore, che fa espresso riferimento alle aree geografiche remote del territorio nazionale, quali le *«isole minori»* e le *«zone rurali e montane»*, individuandole come *«situazioni particolari»* meritevoli di specifica considerazione nell'ambito del servizio postale universale. La delibera in esame introduce specifici divieti di chiusura di uffici postali e prevede particolari garanzie per i Comuni rurali e montani e per le isole minori in cui sia presente un unico presidio postale. Le suddette previsioni sono bilanciate dalla limitazione dell'orario di apertura degli uffici postali da tre giorni e 18 ore settimanali a due giorni e 12 ore settimanali, che riguarderà un numero limitato di uffici: la previsione normativa, in particolare, prevede la possibilità di razionalizzare a due giorni e 12 ore settimanali gli uffici postali che siano presidio unico di Comuni con popolazione residente inferiore a 500 abitanti, ove sia presente entro 3 km di distanza un ufficio postale aperto almeno tre giorni a settimana. Secondo quanto stabilito dal vigente Contratto di programma, l'orario minimo di 2 giorni e 12 ore settimanali include non solo il tempo in cui è consentito l'accesso del pubblico ai locali, ma anche il tempo necessario a svolgere le operazioni che necessariamente

precedono e seguono l'effettiva operatività dell'ufficio – operazioni che complessivamente non possono superare il limite di un'ora al giorno. La delibera, infine, impone a Poste Italiane di avvisare con congruo anticipo le Istituzioni locali sulle misure di razionalizzazione, al fine di avviare un confronto sull'impatto degli interventi sulla popolazione interessata e sulla possibile individuazione di soluzioni alternative più rispondenti allo specifico contesto territoriale.

Come si può notare, sia la normativa che i provvedimenti dell'Autorità di regolazione comprimono notevolmente l'autonomia imprenditoriale del fornitore del servizio universale. Questa compressione emerge chiaramente anche se si analizzano i più rilevanti precedenti giurisprudenziali che hanno riguardato Poste Italiane S.p.A.

Di notevole interesse, in particolare, è la pronuncia del Consiglio di Stato n. 2976 del 10 giugno 2014, secondo la quale è da ritenersi illegittima la decisione di Poste italiane S.p.A. di disporre la chiusura a giorni alterni dell'ufficio postale nella frazione di Pergola, nel Comune di Marsiconuovo, motivata in ragione dell'impossibilità di garantirne altrimenti l'equilibrio economico. Secondo il Consiglio di Stato la decisione di Poste italiane era stata adottata in violazione dell'art. 3, co. 1 e 5, lett. c), del D.lgs. n. 261/1999, costituendo il risultato di un'istruttoria incompleta e parziale incentrata sul solo dato economico dell'asserita impossibilità di garantire condizioni di equilibrio. In questa prospettiva, secondo il Consiglio di Stato, proprio a garanzia del servizio universale, le scelte aziendali devono essere frutto di un ragionevole ed equilibrato bilanciamento tra il dato economico e le esigenze degli utenti, specie di quanti si trovano in condizioni più disagiate, a tutela della coesione sociale e territoriale.

Altra rilevante pronuncia del Consiglio di Stato è la sentenza n. 2720 del 27 maggio 2014, concernente la chiusura dell'ufficio postale di Avignano Scalo. Il Consiglio di Stato ha, in quella sede, valutato i criteri di distribuzione degli uffici postali disciplinati dal D.M. 10.07.2008 e dal Contratto di Programma, ai quali si conformava il provvedimento di chiusura dell'ufficio postale in questione, ritenendoli insufficienti a garantire la copertura territoriale di cui all'art. 3 del D.Lgs.

n. 261/99, ove mancanti di una specifica disciplina atta a garantire la fornitura del servizio nelle aree del Paese caratterizzate da particolare conformazione geografica e ritenute meritevoli di specifiche tutele.

Si segnala, peraltro, da ultimo, una recente sentenza del Consiglio di Stato di segno opposto rispetto ai precedenti sopra richiamati. Il riferimento è alla sentenza del Consiglio di Stato, 10 dicembre 2014, n. 6051, concernente l'impugnazione, da parte del Comune di Ceraso del provvedimento con cui Poste Italiane disponeva la chiusura dell'ufficio postale del medesimo Comune in ragione dell'impossibilità di garantirne l'equilibrio economico. Dai dati prodotti da Poste Italiane S.p.A., in particolare, emergeva che il livello medio di clientela giornaliera dell'ufficio postale oggetto della controversia era pari a «zero». I Giudici di secondo grado, confermando quanto statuito in primo grado, hanno pertanto affermato che nel caso in esame non vi era stata alcuna violazione del disposto di cui all' 3, D.Lgs. n. 261/99 – che assicura la fornitura del servizio universale postale in tutti i punti del territorio nazionale – né tanto meno dei criteri di distribuzione degli uffici postali stabiliti dal D.M. 7 ottobre 2008. L'atto di riorganizzazione aziendale operato dall'azienda era, dunque, il frutto di un ragionevole ed equilibrato bilanciamento tra il dato economico, da un lato, e le esigenze degli utenti, dall'altro e risultava pienamente idoneo a garantire la persistente disponibilità del servizio universale postale al territorio della contrada.

6. Conclusioni

L'analisi della disciplina e del sistema di funzionamento ed erogazione del servizio universale postale rende chiaro che l'evoluzione dello stesso è necessaria e urgente. La situazione attuale denota l'esistenza di forti squilibri e stringenti vincoli (normativi, strutturali ecc.) che il fornitore è tenuto a tollerare, i quali però non consentono il pieno e libero esercizio dell'autonomia imprenditoriale in nome della

superiore cura dell'interesse generale, al di là delle limitazioni legate alla garanzia del servizio universale.

Accanto a fattori evolutivi prettamente economici, si possono individuare fattori evolutivi di diversa natura che spingono verso un cambiamento e un'evoluzione del sistema del servizio universale postale.

In primo luogo, la competitività del fornitore e, dunque, la prospettiva di ricavi del settore dei servizi rientranti nel servizio universale, è fortemente legata al costante aggiornamento delle infrastrutture tecnologiche e digitali.

In secondo luogo, altro fattore di spinta verso il cambiamento è rappresentato dalla flessione della domanda di servizi postali dovuta al costante processo di *e-substitution* che il fornitore deve fronteggiare.

La domanda di servizi postali, così come l'offerta dei medesimi, infatti, varia al variare dell'evoluzione tecnologica e dei modi e tempi dei rapporti sociali in un dato momento storico. Si pensi, in particolare, alla rivoluzione dettata dall'avvento di Internet e alla progressiva dematerializzazione dei servizi postali. Come noto, infatti, l'affermarsi di diversi servizi digitali (e-mail, posta elettronica certificata, firma digitale ecc.) ha avuto quali conseguenze: a) la contrazione dei volumi riguardanti la posta cartacea tradizionale; b) l'incremento nella spedizione dei pacchi (come effetto dello sviluppo dell'e-commerce); c) la digitalizzazione di alcune fasi dei servizi postali medesimi (c.d. posta online per spedire posta raccomandata, posta prioritaria e telegrammi).

Si segnala, inoltre, a riprova dell'evoluzione e del cambiamento dei servizi postali tradizionali e, al contempo, a riprova del fatto che l'offerta di servizi postali sta sfruttando sempre più le nuove tecnologie disponibili, il servizio di «Postino Telematico». Più specificamente, il progetto prevede che i postini siano muniti di appositi terminali – palmari – dotati di GPS, di Pos e di stampante portatile per offrire la maggior parte dei servizi postali presso il domicilio del cliente. Quest'ultimo, infatti, potrà eseguire qualunque operazione a domicilio: pagare un bollettino postale, spedire una raccomandata, inviare pacchi fino a due chili, versare denaro sul proprio conto Banco Posta ecc.

Tali fattori dovrebbero condurre a un complessivo ripensamento del sistema del servizio universale che sia fondato su una maggiore autonomia imprenditoriale del fornitore, su un modello di *business* in grado di garantire un'offerta sempre più confacente ai reali bisogni della collettività, sull'innovazione infrastrutturale e tecnologica, sul rafforzamento del legame con il territorio e le realtà locali, nonché su un sistema di finanziamento che tenga conto di tutti i fattori economici del settore in cui il fornitore deve operare.

In questa prospettiva, anche a livello europeo, grazie al coordinamento e alla cooperazione tra le autorità di regolazione dei diversi Stati membri, stanno emergendo nuove linee guida. In particolare, negli ultimi Report dell'ERGP inizia a delinearsi la necessità di ridefinire il servizio universale postale per far fronte ai nuovi bisogni della collettività attraverso la ridefinizione dei contenuti del servizio stesso e la riduzione degli obblighi gravanti sul *provider* in termini spaziali e temporali. Proprio in questa direzione, il legislatore italiano ha introdotto le prime significative innovazioni. In passato, la progressiva riduzione dei servizi riservati ha minato fortemente la sostenibilità economica del servizio universale, incidendo negativamente sulle fonti di ricavo dell'operatore costi senza essere stata accompagnata da una speculare e corrispondente riduzione degli obblighi e dei vincoli gravanti sul fornitore. Ora, invece, la consapevolezza dell'attuale contesto socio-economico ha imposto al legislatore una prima importante revisione del servizio universale per renderlo più in linea ai nuovi bisogni della comunità e consentire un adeguamento dei costi, cui potranno contribuire anche la riforma del sistema di finanziamento statale e l'implementazione del fondo di compensazione. In definitiva, solo adeguando il servizio universale al mutare delle esigenze della collettività sarà possibile trovare un punto di equilibrio tra interessi dei cittadini, sempre più rivolti ai servizi digitali, legittime istanze del fornitore del servizio universale e assetti concorrenziali.

Maria Antonia Impinna e Alessandra Miraglia

Tutela della concorrenza e sostenibilità del servizio universale postale

Sommario: Introduzione. 1. Fonti e tecniche di liberalizzazione. – 1.1. L'evoluzione del settore postale tra legislazione europea e nazionale. – 1.1.1. Il regime di riserva. – 1.1.2 Le direttive europee di liberalizzazione e il loro recepimento in Italia. – 1.1.3. La liberalizzazione del mercato postale in Germania, Regno Unito e Francia. – 1.1.4. Il mantenimento di un'area riservata nella riforma del settore postale negli Usa. – 2. L'apertura al mercato: un compromesso “sbilanciato”? – 2.1. La regolamentazione pro-concorrenziale del servizio postale. – 2.2. Le dinamiche dell'accesso alla rete. I titoli abilitativi e la “proliferazione” degli operatori postali: una storia di successo?. – 2.3. Gli effetti della determinazione delle tariffe sulla competitività del fornitore designato. – 2.4. L'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali: le linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione. 3. La sostenibilità del servizio universale. - 3.1. Gli obblighi di servizio universale nell'era digitale. – 3.2 I meccanismi di finanziamento del servizio universale. – 3.2.1. Le criticità del trasferimento di risorse pubbliche. - 3.2.2 Il fondo di compensazione: luci ed ombre. - 3.3 La nuova procedura di verifica del costo netto del servizio universale. 4. Considerazioni conclusive.

Introduzione

La ricerca si pone l'obiettivo di indagare, alla luce del processo di liberalizzazione del settore postale e in considerazione delle trasformazioni dei bisogni dell'utenza e della particolare congiuntura economica, i profili relativi al finanziamento e alla complessiva sostenibilità del servizio universale, anche al fine di evidenziare il possibile effetto distorsivo della concorrenza derivante da una sua non coerente regolazione.

Il lavoro si articola in quattro capitoli. Nel primo, si ricostruisce il processo di liberalizzazione del settore postale attraverso l'analisi delle direttive europee e del loro recepimento in Italia; inoltre, anche attraverso una comparazione con il grado di apertura del mercato in altri Paesi europei e negli Stati Uniti, si pongono in risalto le contraddizioni che segnano il rapporto tra concorrenza e servizio universale. Nel secondo, si analizzano le caratteristiche proprie del mercato postale e le misure di regolamentazione in materia sia di accesso alla rete postale e ai relativi servizi sia di determinazione delle tariffe. Nel terzo, si esamina il meccanismo di finanziamento

del servizio universale interrogandosi sulla sua effettiva sostenibilità nel lungo periodo e sulla sua compatibilità in un contesto concorrenziale. Nel quarto, infine, si sviluppano alcune considerazioni conclusive.

1. Fonti e tecniche di liberalizzazione

1.1 *L'evoluzione del settore postale tra legislazione europea e nazionale*

1.1.1 *Il regime di riserva*

Nell'ordinamento italiano, già all'indomani dell'unificazione, il regime tradizionale delle poste era caratterizzato - non senza un dibattito sull'utilità di approntare *a contrario* un sistema concorrenziale¹⁵⁸ - dalla riserva originaria: l'art. 1 della l. n. 604 del 1862 definisce i termini della privativa¹⁵⁹.

La riserva del servizio postale in capo allo Stato¹⁶⁰, prevista dalla legge 1862, è rimasta tale fino a tempi recenti. L'art. 1 del Testo unico delle poste e telecomunicazioni (codice postale), d.P.R. n. 156/1973¹⁶¹, in applicazione dell'art. 43 della Costituzione, confermava la scelta di fondo assunta nel 1862, disponendo che «appartengono in esclusiva allo Stato nei limiti previsti dal presente decreto: i servizi di raccolta, trasporto e distribuzione della corrispondenza epistolare; i servizi di trasporto di pacchi e colli».

Con riferimento, invece, alla gestione del servizio, questa inizialmente era assicurata, in parte, dallo Stato, tramite l'azienda dell'allora Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni; in parte, tramite i privati concessionari dei servizi riservati¹⁶².

¹⁵⁸ G. Napolitano, *Le norme di unificazione economica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2011, n. 1, p. 97 ss.

¹⁵⁹ «Appartiene all'amministrazione delle poste la privativa del trasporto per terra e per mare fra i diversi paesi del regno e fra questo e l'estero, e della distribuzione della corrispondenza epistolare e delle stampe periodiche non eccedenti il peso di 100 grammi».

¹⁶⁰ Prevalse dunque l'idea che «trattandosi di un servizio pubblico, lo Stato provvede, e ne ha il dovere, ad impartirne i benefici in tutta l'estensione del territorio, anche in misura non rispondente al vantaggio della finanza», (G. Napolitano *Le norme di unificazione economica*, cit).

¹⁶¹ I Testi Unici precedenti furono: il r.d. 20 giugno 1889, n. 6151 e la l. 24 dicembre 1889 n. 501. Si veda L. Magrone, *Le Poste*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Diritto amministrativo speciale, III, Milano, Giuffrè, 2003, 2ª ed.

¹⁶² G. De Sanctis, F. Molteni, *Poste e telecomunicazioni*, in Enc. Dir., XXXIV, Milano, 1985.

La disciplina dei servizi postali ha subito un nuovo e radicale cambiamento a partire dagli anni '90 del XX secolo, per effetto della politica più rigorosa in materia di tutela della concorrenza avviata dalla Commissione europea in tutti i servizi pubblici¹⁶³.

La nuova prospettiva europea in materia di servizi pubblici era caratterizzata da due direttrici principali. Da un lato, si sottolineava l'importanza sociale¹⁶⁴ di quelli che vennero definiti come servizi di interesse generale; dall'altro, si affermava che la loro disciplina doveva rispettare, per quanto possibile, le regole della concorrenza e del mercato che valgono per le normali attività economiche.

Nell'ambito di queste direttrici, pertanto, la Commissione europea interveniva più volte al fine di far rispettare le norme del Trattato comunitario che vietano gli aiuti di Stato, fatte salve alcune eccezioni (art. 107 TFUE), e obbligano al rispetto del diritto della concorrenza consentendo, tuttavia, alcune deroghe allo stesso nel settore dei servizi pubblici in favore di quelle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale (art. 106 TFUE)¹⁶⁵. Si affermava così l'idea di riservare alla gestione statale (diretta o indiretta) non tutti i servizi postali, ma, al contrario, solo quelli indispensabili per consentire la provvista economica necessaria a garantire la fornitura del servizio universale. Quest'ultimo è un nuovo concetto introdotto dall'ordinamento europeo per definire in modo più puntuale gli obblighi di servizio pubblico nei confronti dei cittadini utenti in un contesto generale di mercato aperto alla concorrenza.

¹⁶³ L. Zanettini, *Poste*, in *Dizionario di Diritto Amministrativo*, a cura di M. Clarich e G. Fonderico, Il sole 24 ore, Milano 2007.

¹⁶⁴ Libro bianco sui servizi di interesse generale del 12 maggio 2004, COM(2004) 374.

¹⁶⁵ S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2000; D. Geradin, C. Malamataris, *2012 Framework on public compensation for SGEIs: application in the postal sector*, in *Compensation and Regulation in Network Industries*, 2013 no. 3. Cfr. Corte di giustizia, sentenza 19 maggio 1993, caso *Corbeau*, causa C-320/91; sentenza 27 ottobre 1997, caso *Comune d'Almelo e Monopoli nazionali energia*, cause C-157/94, C-158/94, C-159/94 e C-160/94; sentenza 30 aprile 1974, caso *Sacchi*, causa C-155/73; sentenza 22 novembre 2001, caso *Ferring*, causa C-53/00; sentenza 24 luglio 2003, caso *Altmark*, causa C-280/00; Tribunale di primo grado, sentenza 27 febbraio 1997, caso *FFSA*, causa T-106/95.

In base a questa nuova concezione, alcuni servizi postali che richiedono di essere garantiti su tutto il territorio nazionale in quantità e qualità determinata e a condizioni accessibili a tutti (i.e. servizio universale) possono essere forniti anche da operatori privati in concorrenza.

A valle della cornice dei Trattati e delle norme sopra indicate, sono intervenute le direttive europee di liberalizzazione del settore postale che hanno creato un quadro legislativo comunitario specifico del settore postale stesso, improntato proprio alla creazione e alla salvaguardia del servizio postale universale e nel contempo alla graduale liberalizzazione del mercato.

1.1.2. Le direttive europee di liberalizzazione e il loro recepimento in Italia

Il percorso legislativo di liberalizzazione del settore è iniziato al termine di un dibattito in sede comunitaria che aveva preso le mosse nel 1992 con la presentazione, da parte della Commissione, del Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali e la successiva risoluzione del Consiglio del 7 febbraio 1994. In questi testi, veniva individuata la necessità di una infrastruttura destinata a garantire un servizio postale universale con i seguenti requisiti: copertura di tutto il territorio comunitario; accessibilità a tutti gli utenti; fornitura ad un prezzo accettabile; buona qualità.

Il Libro verde raccomandava la sottrazione di alcuni servizi postali al settore tradizionalmente riservato alle amministrazioni pubbliche (corriere espresso, invio di pubblicazioni, impostazione diretta e spedizioni transfrontaliere)¹⁶⁶. Nel contempo, consentiva il mantenimento di un complesso di servizi riservati, mediante l'attribuzione di alcuni diritti esclusivi (corrispondenza privata e commerciale avente determinate caratteristiche) a copertura almeno parziale degli oneri per la gestione del servizio universale. Si sosteneva, inoltre, la necessità di una più intensa

¹⁶⁶ Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali, 1993.

armonizzazione fra gli Stati membri, attraverso la definizione normativa di alcune caratteristiche essenziali del servizio universale¹⁶⁷.

La prima direttiva di liberalizzazione, la direttiva 97/67/CE «concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento e la qualità del servizio», modificava il precedente scenario monopolistico, riconoscendo l'importanza dell'instaurazione del mercato interno nel settore postale per la coesione economica e sociale della Comunità (considerando n. 2).

L'obiettivo principale della direttiva era dunque il raggiungimento di un equilibrio tra apertura – seppur progressiva e controllata – del mercato a garanzia della libera prestazione dei servizi postali e tutela del servizio universale.

Alla luce di questi obiettivi, la direttiva 97/67/CE iniziava a delineare l'ambito del servizio postale universale, inteso come un'offerta di servizi postali di qualità determinata, forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti.

In particolare, ciascuno Stato era tenuto a disciplinare la fornitura del servizio universale in modo da offrire un servizio teso a garantire il rispetto delle esigenze essenziali, assicurare a tutti gli utenti un trattamento identico e senza discriminazioni, fornire un servizio che non potesse essere sospeso o interrotto, salvo casi di forza maggiore e che potesse evolvere in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze degli utenti¹⁶⁸.

La direttiva, tuttavia, consentiva agli Stati, nella misura necessaria al mantenimento del servizio stesso, di poter riservare in capo al fornitore designato taluni servizi (servizi riservati)¹⁶⁹.

Per i servizi non riservati rientranti nel campo di applicazione del servizio universale (servizi universali non riservati), gli Stati membri potevano introdurre procedure di autorizzazione, comprese licenze individuali¹⁷⁰.

¹⁶⁷ G. C. Salerno, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2010.

¹⁶⁸ Art. 5.

¹⁶⁹ Considerando n. 16.

La direttiva, inoltre, prevedeva la designazione, da parte degli Stati membri, di Autorità nazionali di regolamentazione per il settore postale, giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti dagli operatori postali¹⁷¹.

La direttiva 97/67/CE veniva recepita in Italia con il decreto legislativo 261/1999, che individuava Poste Italiane S.p.A. quale unico fornitore del servizio universale, per un periodo non superiore a 15 anni¹⁷².

Rispetto alla direttiva, il decreto legislativo introduceva una distinzione tra fornitore del servizio universale e prestatori del medesimo servizio¹⁷³, definiti, il primo, come l'organismo che fornisce l'intero servizio postale universale su tutto il territorio nazionale e, i secondi, come i soggetti che forniscono singole prestazioni del servizio universale.

Il decreto legislativo individuava, quindi, l'area del servizio universale, così come l'area dei servizi da riservare al fornitore universale. Quest'ultima comprendeva tutta la corrispondenza relativa a procedure amministrative e giudiziarie e il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna e transfrontaliera, anche tramite consegna espressa, il cui prezzo fosse stato inferiore al quintuplo della tariffa pubblica applicata ad un invio di corrispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida, a condizione che il peso degli oggetti fosse stato inferiore a 350 grammi¹⁷⁴. Introduceva, inoltre, l'obbligo di separazione contabile per i diversi servizi svolti da parte del fornitore del servizio universale¹⁷⁵.

Il processo di graduale apertura alla concorrenza dei servizi postali proseguiva con la direttiva 2002/39/CE. Quest'ultima, tuttavia, non delineava progressi di particolare rilievo, ma al contrario optava per una più lenta progressione

¹⁷⁰ Art. 9.

¹⁷¹ Art. 1.

¹⁷² Art. 23.

¹⁷³ Art. 1, lett. p),

¹⁷⁴ Art. 4 D.lgs. 261/1999.

¹⁷⁵ Art. 7: «Il fornitore del servizio universale è tenuto ad istituire la separazione contabile sulla base di principi di contabilità dei costi applicati coerentemente e obiettivamente giustificabili, distinguendo chiaramente tra i singoli servizi ed i prodotti che fanno parte del servizio universale e quelli che ne sono esclusi».

della liberalizzazione del mercato postale di quella individuata con la prima direttiva comunitaria¹⁷⁶.

In particolare, la nuova direttiva, su determinati servizi, imponeva al fornitore designato nuove – ma poco significative – restrizioni dei limiti di peso e di prezzo. Prevedeva, altresì, che le risorse ricavate da servizi riservati non potessero essere utilizzate per finanziare servizi universali non riservati, se non nella misura in cui ciò fosse stato strettamente necessario per il soddisfacimento di specifici obblighi del servizio universale.

La seconda direttiva venne recepita in Italia con il decreto legislativo n. 384 del 2003, emanato in attuazione dell'articolo 19 della legge 3 febbraio 2003, n.14 (legge comunitaria 2002).

Le modifiche introdotte prevedevano che i limiti di peso e di prezzo avessero un doppio regime: a) a decorrere dal 1° gennaio 2003 il limite di peso era di 100 grammi e non si applicava se il prezzo era pari o superiore a tre volte la tariffa pubblica per l'invio della categoria di corrispondenza più rapida del primo porto di peso; b) a decorrere dal 1° gennaio 2006 il limite di peso era di 50 grammi e non si applicava se il prezzo era pari o superiore a due volte e mezzo la tariffa pubblica per l'invio della categoria di corrispondenza più rapida del primo porto di peso¹⁷⁷.

Infine, il decreto legislativo 384/2003 precisava alcuni obblighi in materia di condizioni economiche che gravavano sul fornitore del servizio universale (applicare eventuali prezzi e tariffe speciali e relative condizioni associate in regime di trasparenza e non discriminazione; operare affinché i prezzi e le tariffe suddetti tengano conto dei costi evitati rispetto a un servizio ordinario che copra la gamma completa dei servizi offerti per raccolta, trasporto, smistamento e consegna degli invii individuali; applicare i prezzi e le tariffe nonché le relative condizioni associate

¹⁷⁶ L. Magrone, *Le Poste*, cit.

¹⁷⁷ Art. 4. Ad ogni modo, la Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione della direttiva postale (direttiva 97/67/CE modificata dalla direttiva 2002/39/CE) {SEC(2008) 3076} /* COM/2008/0884 def, ha confermato che «la riduzione del settore riservato da 100 g a 50 g a decorrere dal 1° gennaio 2006, cui è riconducibile l'apertura di un ulteriore 7% del mercato della corrispondenza indirizzata, sembra aver inciso poco sullo sviluppo della concorrenza poiché in termini di volume ha liberalizzato solo una quota modesta del mercato postale».

nei riguardi di tutti i soggetti che si trovino nelle medesime condizioni; rendere disponibili gli eventuali prezzi e tariffe speciali anche ai clienti privati in condizioni simili)¹⁷⁸.

«Con la progressiva e graduale apertura dei mercati postali alla concorrenza, i fornitori del servizio universale hanno potuto disporre di un lasso di tempo sufficiente per introdurre le misure di modernizzazione e ristrutturazione necessarie per garantire la sostenibilità a lungo termine nelle nuove condizioni di mercato e gli Stati membri hanno avuto la possibilità di adeguare i rispettivi sistemi regolamentari ad un ambiente più aperto¹⁷⁹»: proprio alla luce di questa considerazione il Parlamento e il Consiglio hanno proceduto all’emanazione dell’ultima direttiva di liberalizzazione del settore postale: la Direttiva 2008/6/CE.

La direttiva ha determinato, quantomeno in termini legislativi, il completamento del mercato interno: ha posto il 31 dicembre 2010 come data ultima di piena apertura del mercato postale per la maggior parte degli Stati membri¹⁸⁰.

Alcuni Paesi nuovi entranti (Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Ungheria) o caratterizzati da condizioni geografiche svantaggiate (Grecia) o da dimensioni geografiche ridotte (Cipro, Lussemburgo, Malta) hanno potuto posticipare la piena apertura del mercato al 31 dicembre 2012¹⁸¹.

Diversamente dalla seconda, la terza e ultima direttiva di liberalizzazione delinea una nuova e importante fase per il settore postale, definendo specifici elementi.

Tra questi vanno menzionati: la creazione di un sistema di autorizzazioni e licenze in cui ai licenziatari possono essere imposti obblighi di servizio universale, con particolare riferimento alla qualità, alla disponibilità e all’esecuzione dei servizi, oppure può essere loro imposto di contribuire al finanziamento del servizio

¹⁷⁸ Art. 6.

¹⁷⁹ Considerando n. 12, Direttiva 2008/6/CE.

¹⁸⁰ Art. 2.

¹⁸¹ Art. 3.

universale¹⁸²; l'obbligo per gli Stati membri di garantire l'accesso da parte degli operatori ad alcuni elementi di rete o dei servizi postali dei fornitori del servizio universale, a condizioni trasparenti e non discriminatorie¹⁸³; la modifica della metodologia del calcolo del costo del servizio universale¹⁸⁴; la limitazione della uniformità tariffaria agli invii singoli, mentre per gli altri invii (es. posta massiva o business) i fornitori del servizio universale possono rendere maggiormente flessibili le proprie politiche di prezzo¹⁸⁵.

Ferma restando, poi, la facoltà per gli Stati membri di «designare una o più imprese come fornitore del servizio universale, per coprire tutto il territorio nazionale», la terza direttiva assegna agli Stati maggiore flessibilità per determinare il meccanismo più efficiente e appropriato per garantire l'offerta del servizio universale, nel rispetto dei principi di obiettività, trasparenza, non discriminazione, proporzionalità e minima distorsione del mercato, necessari per garantire la libera fornitura di servizi postali nel mercato interno. Gli Stati membri possono applicare una delle seguenti misure o una combinazione di esse: la fornitura del servizio universale da parte delle forze di mercato, la designazione di una o più imprese per fornire elementi diversi del servizio universale o per coprire varie parti del territorio e appalto pubblico di servizi¹⁸⁶.

La direttiva 2008/6/CE è stata recepita in Italia con il d.lgs. 58/2011.

Essendo il termine ultimo per la completa apertura del mercato fissato al 31 dicembre 2010, dal 1° gennaio 2011, l'Italia, come la maggioranza degli altri Stati membri, non ha potuto concedere o mantenere in vigore diritti esclusivi per la fornitura di servizi postali.

In realtà, uno “step” significativo del processo di liberalizzazione è stato anticipato al 2007, con l'emissione di una circolare dell'Autorità di

¹⁸² Art. 9.

¹⁸³ Art. 11 *bis*.

¹⁸⁴ Art. 14.

¹⁸⁵ Considerando nn. 12 e 39.

¹⁸⁶ Considerando n. 23.

regolamentazione¹⁸⁷ che ha previsto la concessione di autorizzazioni generali da parte del Ministero delle comunicazioni in favore di operatori alternativi titolati a svolgere, sin da quella data, il recapito di invii postali a data od ora certa.

L'impianto sul quale il decreto legislativo n. 58/2011 è intervenuto conferma, comunque, ai sensi del decreto legislativo n. 261/1999, la presenza di un unico fornitore del servizio universale (Poste Italiane S.p.A. per 15 anni dalla data di entrata in vigore del decreto n. 58/2011).

Il decreto legislativo n. 58/2011 ridefinisce, quindi, il perimetro del servizio universale. Alla luce delle modifiche introdotte, il servizio universale viene a comprendere: la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg e dei pacchi postali fino a 20 kg; i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati¹⁸⁸.

Il provvedimento inoltre riduce la parte del servizio universale riservata in via esclusiva al fornitore del servizio stesso: questa è ora limitata alle notificazioni e comunicazioni a mezzo posta degli atti giudiziari e alle notificazioni dei verbali delle violazioni del codice della strada¹⁸⁹. (Tale residua area di riserva, tuttavia, come meglio si vedrà più avanti, sembra essere in fase di superamento).

Dal 1° giugno 2012 è stata esclusa dal servizio universale la pubblicità diretta per corrispondenza.

Infine, il decreto legislativo n. 58/2011 affida i compiti di Autorità nazionale indipendente di regolazione del settore postale ad una Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, che veniva configurata dal provvedimento sul modello delle agenzie fiscali di cui agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo n. 300/1999.

Tuttavia, il successivo articolo 21 del decreto-legge 201/2011 ha previsto la soppressione dell'Agenzia e il trasferimento delle sue funzioni all'Autorità per le

¹⁸⁷ Ministero delle comunicazioni, Circolare 2 agosto 2007, n. 56887, Recapito a data o ora certa degli invii di corrispondenza generati elettronicamente. (GU Serie Generale n. 200 del 29-8-2007) – <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2007/08/29/07A07723/sg>.

¹⁸⁸ Art. 1, n. 3.

¹⁸⁹ Art. 1, n. 4.

garanzie nelle comunicazioni, che ha conseguentemente istituito, nel dicembre 2012, la direzione per i servizi postali.

1.1.3. La liberalizzazione del mercato postale in Germania, Regno Unito e Francia

L'obiettivo di aprire i mercati alla concorrenza esterna è quello di assicurare la libera circolazione e lo sviluppo dell'iniziativa economica, ridurre i costi per i consumatori, migliorando nel contempo la qualità del servizio. I regolatori postali, che hanno gradualmente acquisito sempre maggiore indipendenza, hanno sviluppato regole e metodologie diverse per consentire la concorrenza, e per garantire la qualità del servizio e il corretto monitoraggio. La terza direttiva di liberalizzazione ha introdotto novità normative di rilievo volte ad aprire i mercati postali. I Paesi membri, tuttavia, hanno colto in modo diverso le opportunità da essa offerte.

In alcuni Paesi europei il mercato postale era già stato liberalizzato prima dei tempi dettati dall'ultima direttiva: la Finlandia (1991), la Svezia (1993), il Regno Unito (2006), la Germania (2008) e i Paesi Bassi (2009).

Tuttavia, il grado di effettiva concorrenza raggiunto non sembra essere il medesimo. Si prendono qui in considerazione i mercati postali dei seguenti paesi europei: Germania, Regno Unito e Francia.

In Germania, il regolatore tedesco (*Bundesnetzagentur*), al fine di valutare il grado di apertura del mercato, opera una differenziazione tra il c.d. mercato delle lettere e quello dei pacchi. Mentre il primo, infatti, per gli oggetti fino a 1.000 g, è ancora dominato da un unico fornitore, il secondo, al contrario, si caratterizza per la presenza di grandi operatori che gestiscono reti di distribuzione a livello nazionale¹⁹⁰.

In particolare, nel mercato delle lettere il numero totale di invii si aggira intorno a 16,6 miliardi, con ricavi che hanno raggiunto gli 8.9 miliardi di euro. L'89,4% dei volumi e il 90% dei ricavi, tuttavia, sono attribuibili ad un unico fornitore: *Deutsche Post AG* (DPAG). La quota di mercato, espressa in volumi, e il fatturato dei concorrenti, invece, hanno raggiunto rispettivamente solo il 10,6 % e

¹⁹⁰ Bundesnetzagentur, *Annual Report 2012 Energy, communications, mobility: shaping expansion together*.

10,0 %. In altre parole, strutturalmente, sembra che la concorrenza nel mercato postale delle lettere tedesco, dalla sua liberalizzazione risalente al 2008 ad oggi, non si sia molto sviluppata. Mentre l'*incumbent*, potendo contare su tecnologie più all'avanguardia e su un capitale più consistente, beneficia di economie di scala, la maggior parte dei suoi concorrenti è costituita da piccole imprese che operano prevalentemente a livello regionale, con capitale minimo e strutture e attrezzature locali. Nonostante l'esistenza di rapporti di collaborazione tra le piccole imprese concorrenti, nessuna di esse sembra riuscire a raggiungere una dimensione nazionale. Malgrado le dimensioni, tali operatori offrono comunque un servizio c.d. *end-to-end*, ossia in cui gestiscono tutte le fasi della filiera¹⁹¹.

La struttura del mercato dei pacchi, invece, è molto differente: è caratterizzata, infatti, da un limitato numero di fornitori di grandi dimensioni, che operano a livello nazionale con reti di presa in consegna e raccolta e offrono un servizio *end-to-end*¹⁹².

Per quanto concerne, poi, il servizio universale, la fornitura è in gran parte lasciata alla libera concorrenza. Conformemente all'articolo 87F della legge di base della Germania (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), il governo federale garantisce la disponibilità di adeguate prestazioni (standard minimo predefinito di qualità di servizi a prezzi accessibili) nel settore postale (servizio universale). Il servizio universale è fornito da Deutsche Post AG e da altri operatori. La legge postale tedesca, infatti, non impone un obbligo di fornire il servizio universale in capo ad un operatore specifico, ma presuppone che tutti gli operatori possano fornire il servizio universale stesso. Nei casi in cui, tuttavia, il regolatore postale tedesco rilevi il mancato rispetto degli obblighi di servizio universale, può disporre che l'operatore dominante - attualmente *Deutsche Post* – provveda direttamente o contrattualmente con altri operatori¹⁹³.

¹⁹¹ http://www.postalconsumers.org/uploads/1/2012_CPC_IPF_Germany.pdf.

¹⁹² Deutsche Post, *Annual report*, 2013.

¹⁹³ Consumer Postal Council, *Universal Postal Service in Major economies*, November 2013; ERGP, *Discussion paper on the implementation of Universal Service in the postal sector and the effects of recent changes in some countries on the scope of the USO*, 2014.

Anche il Regno Unito è stato tra i primi Paesi europei a liberalizzare il proprio mercato postale. Nonostante ciò, il settore non può dirsi ancora pienamente concorrenziale. Il fornitore designato a garantire il servizio universale, almeno fino al 2021, è Royal Mail.

Le principali forme di concorrenza nel mercato in analisi sono due: l'accesso alla rete dell'*incumbent* e la c.d. concorrenza *end-to-end*¹⁹⁴. Si ha concorrenza nell'accesso quando l'operatore procede alla raccolta della posta direttamente presso il cliente, allo smistamento ed infine al trasporto presso gli *Inward Center* (rete di consegna) di Royal Mail. Il recapito al destinatario, invece, spetterà a quest'ultima. L'operatore dominante è obbligato, infatti, a garantire l'accesso alla propria rete di consegna, in cambio del pagamento di una tariffa da esso stesso fissata. Questo meccanismo consente agli altri operatori di offrire servizi postali anche in assenza di una propria rete di distribuzione. Dal 2004 ad oggi, infatti, l'accesso è stato la forma predominante di concorrenza nel mercato postale del Regno Unito¹⁹⁵.

Diversamente, si ha concorrenza *end-to-end* quando un fornitore alternativo opera nell'arco dell'intero processo di raccolta, smistamento e consegna della posta ai destinatari, senza pertanto utilizzare la rete dell'*incumbent*. La concorrenza *end-to-end* non ha attualmente una consistenza significativa nel Regno Unito. Meno dell'1% della posta (lettere e pacchi), infatti, è recapitata da fornitori alternativi. La concorrenza *end-to-end*, inoltre, ha interessato, finora, solo aree geografiche limitate e/o alcuni prodotti di pregio, come pacchi di peso elevato, o con particolari caratteristiche qualitative, servizi di inoltro di documenti ed altre operazioni di consegna a livello locale.

Il settore sta affrontando grandi sfide, dovute essenzialmente al fatto che la riduzione del volume di posta di oltre un quarto, dal 2006 ad oggi, rappresenta un concreto rischio proprio per la sostenibilità del servizio universale. Per questo Ofcom, il regolatore britannico, a seguito di numerose consultazioni, è giunto alla

¹⁹⁴ Ofcom, *End-to-end competition in the postal sector Final guidance on Ofcom's approach to assessing the impact on the universal postal service*, 2013.

¹⁹⁵ R. Hooper, D. Deirdre Hutton, I. R. Smith, *Modernize or decline: Policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom*, 2008.

conclusione che, per evitare l'involuzione del settore, è necessario: concedere a Royal Mail sufficiente flessibilità nella fissazione dei prezzi; garantire un sistema di monitoraggio efficace e continuo relativo alle prestazioni di Royal Mail; fissare un limite di salvaguardia per garantire che i consumatori vulnerabili restino in grado di accedere al servizio universale di base; concedere ulteriori libertà commerciali e operative a Royal Mail in modo che sia in grado di rispondere alle esigenze del cliente; garantire che Royal Mail fornisca informazioni finanziarie dettagliate a Ofcom¹⁹⁶.

In Francia, il 1° gennaio 2011 è stato abolito il monopolio postale per gli oggetti di peso inferiore a 50 grammi, in conformità con la Legge del 9 febbraio 2010 n. 123. Da allora, il mercato è stato completamente liberalizzato, essendo stata eliminata ogni riserva. Nonostante ciò, l'ex *incumbent*, *La Poste*, continua a detenere un monopolio virtuale sugli invii di corrispondenza su tutto il territorio nazionale¹⁹⁷. Le ragioni principali sono due: il costante calo del mercato delle lettere nel corso degli ultimi anni e le ingenti risorse necessarie per realizzare una rete di distribuzione.

Gli operatori alternativi autorizzati sono tendenzialmente aziende di piccole e medie dimensioni, che operano su base locale in settori che vanno da una singola città a uno o due *départments*. Nella maggior parte dei casi, inoltre, le operazioni di consegna postale rappresentano solo una limitata parte dei loro servizi.

Diversamente dal mercato delle lettere, quello delle spedizioni/consegna pacchi a livello nazionale rappresenta circa il 70% del fatturato totale e circa il 90% del volume. In questo specifico settore, gli operatori alternativi raggiungono una quota di mercato superiore al 60%, realizzando una concorrenza di tipo *end-to-end*¹⁹⁸.

Per quanto riguarda il servizio universale, la legge n. 123 del 2010, modificando l'art. 1 del Codice delle poste e delle comunicazioni elettroniche, ne completa la definizione. Tale servizio che, come definito nella versione precedente

¹⁹⁶ R. Hooper, *Saving the Royal Mail's universal postal service in the digital age . An Update of the 2008, Independent Review of the Postal Services Sector*, 2010.

¹⁹⁷ A. Beaux, *La régulation du marché postal en France*, 2013.

¹⁹⁸ European postal Council 2013, cit.

dell'articolo del codice, «concorre alla coesione sociale e allo sviluppo equilibrato del territorio», è anche organizzato in modo tale che gli specifici servizi postali di cui si compone siano offerti a prezzi sostenibili per tutti gli utenti. Il nuovo articolo del codice specifica poi che «i prezzi sono orientati sui costi e stimolano una prestazione efficace, tenendo conto delle caratteristiche dei mercati presso i quali si applicano». Il provvedimento, recando anche modifiche all'art. 2 del medesimo codice, designa *La Poste* come il prestatore nazionale del servizio universale postale per la durata di 15 anni a partire dal 1° gennaio 2011¹⁹⁹.

La legge del 2010 dispone inoltre, modificando l'art. 2 della legge n. 568 del 1990, che *La Poste* e le sue società affiliate (*filiales*) costituiscono un gruppo pubblico (*Le Groupe La Poste*) che è tenuto a svolgere quattro specifiche «missioni di servizio pubblico e di interesse generale»: 1) il servizio universale postale, alle condizioni definite dal Codice delle poste e delle comunicazioni elettroniche, con particolare riferimento ai suoi artt. 1 e 2; 2) il contributo, mediante la sua rete di uffici postali, alla pianificazione e allo sviluppo del territorio, alle condizioni fissate dall'art. 6 della legge n. 568 del 1990; 3) il trasporto e la distribuzione della stampa nel quadro del regime specifico previsto dal Codice delle poste e delle comunicazioni elettroniche, con particolare riferimento al suo art. 4; 4) l'accessibilità bancaria, alle condizioni previste dal Codice monetario e finanziario, con particolare riferimento ai suoi artt. 221-2 e 518-25-1.

1.1.4. Il mantenimento di un'area riservata nella riforma del settore postale negli Usa

Il modello statunitense, a differenza di quello europeo caratterizzato dalla liberalizzazione dell'intera catena del valore del servizio postale, prevede la liberalizzazione completa delle fasi c.d. a monte e il mantenimento della riserva nella sola fase del recapito.

¹⁹⁹ Arcep, *Report*, 2013.

L'operatore *incumbent*, USPS, detiene il monopolio sia sulla consegna della posta, sia sull'utilizzo esclusivo delle cassette postali degli utenti²⁰⁰ (attualmente gli Stati Uniti sono l'unico paese al mondo a detenere quest'ultima forma di monopolio).

Il monopolio sulla corrispondenza fu concesso dai “*Private Express Statutes*”, emanati dal Congresso nel 1972. Per corrispondenza si intendono tutti i “*messages between parties*”. L'unica eccezione al monopolio sul recapito sono, infatti, le “*extremely urgent letters*”, che possono essere, invece, consegnate da altri operatori a condizione che quest'ultimi fissino una maggiorazione rispetto alla loro tariffa di 3 dollari ovvero pari al doppio della tariffa prevista dall'*incumbent* USPS per la consegna di posta prioritaria.

USPS, in qualità di ente interamente di proprietà del governo statunitense, gode di alcuni privilegi: è esente dalla maggior parte delle imposte (incluse le imposte sugli immobili di sua proprietà) e gli sono concessi prestiti agevolati dal Tesoro.

Nonostante l'ipotesi di privatizzare USPS sia stata spesso al centro di dibattiti pubblici, ad oggi nessun'azione è stata intrapresa in questa direzione.

Ciononostante, USPS ha adottato alcune misure che delineano una privatizzazione *de facto* nella fase di consegna, attraverso il ricorso ad appaltatori esterni.

Il più grande fornitore utilizzato in questi anni è stato FedEx Express, che ha ricevuto 1,37 miliardi di dollari per il trasporto aereo nazionale delle spedizioni esposte postali, come parte di un contratto della durata di 7 anni, terminato nel settembre 2013.

USPS ha, inoltre, posto in essere meccanismi di *work-sharing*²⁰¹ e strategie di *outsourcing* in collaborazione sia con gli stessi clienti/utenti (*mailers*), sia con altri

²⁰⁰ D. Geradin, J.G. Sidak, *The future of postal monopoly: American and European perspectives after the Presidential Commission and Flamingo Industries*, Kluwer Law International, 2005.

²⁰¹ Work-sharing: «in its broadest sense can be thought of as any mailer activity that systematically reduces costs for a postal administration». Per maggiori dettagli, cfr. Cohen, Ferguson, Villemeur *et al.* (2002).

operatori (*vendors*), al fine di ridurre i costi operativi di tutti i prodotti postali, rientranti o meno nel perimetro del monopolio²⁰².

I contratti di *work-sharing* o di *outsourcing* stipulati con l'*incumbent* sono soggetti a revisione e controllo da parte della Commissione indipendente di regolamentazione postale, per garantire che la dimensione degli sconti offerti non superi il risparmio che USPS si è assicurata tramite il loro utilizzo.

Nell'ambito della legge di riforma postale del 2006²⁰³, il Congresso ha chiesto alla Commissione indipendente di regolamentazione postale di calcolare il valore del monopolio e il costo del servizio universale. Orbene, secondo la relazione annuale 2011 della suddetta Commissione indipendente, il valore dei monopoli è diminuito di oltre la metà solo dal 2007. Il calo da 3,48 miliardi di dollari a solo 1,55 miliardi di dollari in valore annuale è dovuto principalmente alla riduzione dei volumi di posta derivanti dalla diversione elettronica e dall'aumento dei costi di consegna. Al contrario, il costo del servizio universale è incrementato, dal 2007 al 2010, da 4.414 a 5.370 miliardi di dollari. Quest'aumento deriva in gran parte dall'obbligo di assicurare la consegna per sei giorni alla settimana. Come risultato di questi cambiamenti, il valore del monopolio rappresenta ora meno di un terzo del costo di fornitura del servizio universale²⁰⁴.

Il finanziamento di USPS è garantito dal corrispettivo ricavato dai servizi postali forniti e dalla vendita di francobolli, nonché dal budget fissato dal Congresso in circa 96 milioni di dollari. A questo deve aggiungersi, inoltre, un fondo speciale, di 65 milioni di dollari, stanziato per il servizio postale fornito gratuitamente ai non vedenti.

1.3 L'apertura al mercato: un compromesso "sbilanciato"?

Come si è visto, le tre direttive di liberalizzazione del settore postale hanno come obiettivo fondamentale la salvaguardia della fornitura durevole di un servizio universale che rispecchi i medesimi standard qualitativi, nell'ambito di un mercato

²⁰² USPS – USO Report, 2008.

²⁰³ Postal Accountability and Enhancement Act 2006.

²⁰⁴ D.E. Issa, *The postal reform Act: A plan for an affordable and sustainable postal service*, HeinOnline, 2012.

interno europeo aperto alla libera concorrenza. Orbene, al fine di mantenere il carattere universale del servizio postale, sono previsti negli atti legislativi comunitari alcuni specifici strumenti di regolazione²⁰⁵ che, tuttavia, non sembrano risolvere i numerosi problemi che sorgono nel tentativo di bilanciamento tra concorrenza/liberalizzazione e sostenibilità del servizio universale.

Come analizzato precedentemente, nell'erogazione di servizi di interesse generale, e *a fortiori* nel servizio postale²⁰⁶, lo sviluppo della concorrenza deve essere compensato dalla necessità di perseguire obiettivi di benessere generale, prevedendo, laddove le caratteristiche del servizio lo richiedano, specifiche deroghe alle norme preposte a tutela del libero mercato.

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 mercato²⁰⁷.

Per i servizi di interesse generale, tuttavia, è sempre necessario garantire un servizio universale attraverso la designazione di almeno un fornitore nel proprio territorio, a tutela delle esigenze dei cittadini.

Purtroppo però, la liberalizzazione sembra, in questo specifico settore e allo stato dei fatti, recare in sé una “contraddizione” apparentemente insanabile, frutto presumibilmente di un bilanciamento non adeguatamente calcolato a causa della rivoluzione digitale e della crisi: da una parte, infatti, si vuole favorire la massima apertura alla concorrenza; dall'altra, si introducono specifici obblighi di servizio universale che, nel lungo periodo, potrebbero rischiare di risultare penalizzanti non solo per il gestore incaricato, ma anche per il corretto funzionamento della concorrenza nel mercato. Non solo, infatti, sussiste l'obbligo di garantire 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

²⁰⁵ Quali ad esempio: trasferimenti statali, fondo di compensazione, appalti pubblici.

²⁰⁶ Il servizio postale svolge un ruolo centrale nella coesione economica e sociale del Paese.

²⁰⁷ A. Grillo, *La liberalizzazione del mercato postale*, in «Consumatori, Diritti e Mercato», 2011, n. 1.

bassa densità di popolazione, o nelle zone impervie per il recapito delle spedizioni postali) che, di conseguenza, comportano alti costi fissi per l'operatore designato; ma quest'ultimo è gravato anche da una serie di obblighi per quanto attiene, ad esempio, la frequenza del recapito o il mantenimento di uffici postali in perdita, che, uniti a una ridotta flessibilità nella determinazione delle tariffe, ne comprimono notevolmente l'autonomia imprenditoriale e, quindi, la competitività rispetto agli operatori alternativi.

Il *trade-off* tra liberalizzazione e sostenibilità del servizio universale – come emerge dall'analisi del grado di liberalizzazione dei mercati dei Paesi europei ed extraeuropei appena effettuata – si atteggia in modo diverso a seconda delle modalità legislative/regolatorie che vengono adottate. Se da un lato, l'apertura del mercato alla concorrenza porta notevoli benefici anche a livello aggregato, grazie ai prezzi più bassi e alla possibile maggiore produttività, dall'altro lato l'operatore titolare degli obblighi di servizio universale si trova ad affrontare costi di adempimento sproporzionati o ingiustificatamente elevati.

Contemporaneamente, però, si è notato che nei casi in cui venga ridotta la concorrenza, le rendite di monopolio non determinano necessariamente l'aumento del livello di spesa in ricerca, sviluppo e innovazione.

2. La regolamentazione pro-concorrenziale del servizio postale

2.1. Le dinamiche dell'accesso alla rete

Rispetto ad altri servizi di interesse economico generale, quello postale si caratterizza per una rete che presenta delle specifiche proprietà tecnico-economiche. Quest'ultime rendono questione dibattuta l'applicazione al settore della teoria delle *essential facilities*, che comporta come conseguenza una regolamentazione dell'accesso²⁰⁸.

La direttiva 2008/6/CE – come visto sopra – prevede che gli Stati membri effettuino una valutazione sull'opportunità di rendere accessibili ad altri operatori

²⁰⁸ Cfr. Agcom, *Relazione annuale 2014 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, p. 281, in www.agcom.it.

taluni elementi dell'infrastruttura o taluni servizi normalmente prestati da fornitori del servizio universale²⁰⁹.

Anche se in modo non esaustivo, la direttiva individua sei tipi di accesso agli elementi dell'infrastruttura: il sistema di codice di avviamento postale, le banche dati di indirizzi, le caselle postali, le cassette di recapito, le informazioni sui cambiamenti di indirizzo, il servizio di instradamento della posta verso nuovi indirizzi e il servizio di rinvio al mittente²¹⁰.

Sebbene tali elementi non costituiscano “un collo di bottiglia” materialmente paragonabile a quello di altre reti (come quelle di accesso ai servizi di comunicazione elettronica o quella di trasmissione dell'energia elettrica) riconducibili al novero delle c.d. *essential facilities*, è evidente che il confronto concorrenziale potrebbe essere ostacolato e compromesso nel caso in cui l'accesso ad uno o più degli stessi venisse rifiutato²¹¹.

In generale, mentre sono auspicabili misure di regolazione *ex ante* nei mercati caratterizzati da elevate barriere all'ingresso o da persistenti “colli di bottiglia”, le sole regole generali della concorrenza sembrano più adatte ad impedire comportamenti escludenti nei mercati in cui la concorrenza è liberamente raggiungibile e sostenibile. Ciò, tuttavia, non esclude che possano esserci combinazioni di entrambe le soluzioni a seconda dello specifico mercato di riferimento. Nel settore postale, l'approccio regolatorio emergente sembra essere quello “*ex ante soft*”, secondo cui di regola la contrattazione per garantire l'interoperabilità viene lasciata alle parti, mentre le autorità di regolazione competenti intervengono solo in caso di contrasto²¹².

Secondo alcuni, la rete postale in Italia costituisce un *asset* facilmente contendibile. Essendo di natura tipicamente organizzativa, in quanto costituita

²⁰⁹ Cfr. Considerando n. 34.

²¹⁰ Cfr. art. 1, c. 13.

²¹¹ A. Fratini, B. Roy e J. Vantomme, *Access to infrastructure and service elements in the postal sector*, in *Heightening Competition in the Postal and Delivery Sector*, Edited by M.A. Crew and P.R. Kleindorfer, February 2010, p. 24.

²¹² A. Fratini, B. Roy e J. Vantomme, *Access to infrastructure and service elements in the postal sector*, cit., pp. 35-34.

prevalentemente da persone, è facilmente duplicabile e accessibile, non presentando barriere particolari all'ingresso. La semplicità della tecnologia di produzione, infatti, richiede limitati investimenti iniziali, sebbene l'elevata intensità di lavoro, soprattutto nei segmenti di raccolta, smistamento e distribuzione, comporti costi particolarmente elevati²¹³.

Al contrario, altri ritengono che, date le particolari caratteristiche territoriali del Paese, il ridotto volume postale e l'incidenza dei costi fissi non recuperabili, la rete sia impossibile da replicare e si renda così necessaria una regolamentazione dell'accesso per sviluppare un'efficace concorrenza²¹⁴.

Per accesso alla rete postale si intende sia la possibilità per gli operatori concorrenti di accedere alle infrastrutture del fornitore designato, sia l'accesso ai servizi da parte dell'utenza.

Nei servizi a rete – come noto – la concorrenza può svilupparsi sull'intera filiera o su alcune fasi della stessa. Nel settore postale, soprattutto in considerazione del fatto che la fase del recapito è quella economicamente più onerosa, le forme di concorrenza sono essenzialmente due. Nel primo caso gli operatori competono nei soli segmenti c.d. a monte, ossia nelle fasi di preparazione delle lettere, trasporto e consegna ai centri di smistamento, mentre la fase del recapito resta in capo all'operatore designato. Nel secondo caso, invece, ciascun operatore, disponendo di una propria rete, offre un servizio completo (c.d. *end-to-end*) ma limitato unicamente alle zone ad alta intensità abitativa e quindi più profittevoli e utilizza la rete dell'*incumbent* solo in via residuale.

L'accesso alla rete da parte di altri operatori economici consiste sostanzialmente in un sistema regolato di sconti tariffari rispetto al prezzo pieno. Tale sistema può riflettere il principio dell'*efficient component pricing rule* (costi risparmiati più l'ammontare del profitto netto perduto per attività svolta da terzi) o fondarsi, entro determinati limiti, sulla libera contrattazione delle parti²¹⁵.

²¹³ Sul punto v. L. Magrone, *Le poste*, cit., p. 2327 ss.

²¹⁴ Cfr. Agcom, *Relazione annuale 2014 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, cit., p. 282.

²¹⁵ V. Visco Comandini (a cura di), *Il futuro del mercato postale in Italia*, Paper Glocus, dicembre 2012, p. 9.

Negli Stati Uniti, in cui vige il monopolio legale, e nel Regno Unito, in cui vi è, invece, un mercato liberalizzato, il sistema di prezzi regolati d'accesso, seppur applicato in modo differente, ha stimolato la specializzazione degli operatori e, in generale, la concorrenza nei segmenti c.d. a monte²¹⁶.

In Italia, l'Autorità di regolazione è intervenuta di recente con due distinti provvedimenti in materia di accesso alla rete e all'infrastruttura postale. Da una parte, ha costituito un tavolo tecnico, le cui risultanze dei lavori, tuttavia, denotano uno scarso interesse per il tema da parte degli operatori che hanno partecipato all'istruttoria²¹⁷, dovuto presumibilmente al fatto che la concorrenza si basa su infrastrutture postali alternative a quelle dell'*incumbent*. In considerazione di ciò, rimane da verificare se la previsione dell'obbligo di accesso alle porzioni finali della rete, di cui all'art. 6, c. 2, della delibera Agcom n. 728/13/CONS²¹⁸, si configuri come una misura regolatoria non del tutto proporzionata. Dall'altra, l'Autorità è intervenuta sulle *Condizioni tecniche attuative* del servizio di posta massiva, definendo condizioni e termini contrattuali che gli operatori concorrenti devono soddisfare per accedere alla rete dell'*incumbent*, imponendo a quest'ultimo specifici obblighi informativi²¹⁹.

Per quanto riguarda, invece, l'accesso ai servizi da parte dell'utenza, si segnalano due importanti interventi dell'Agcom. Da una parte, quest'ultima ha approvato, ai sensi dell'art. 22, c. 2, del d.lgs. n. 261/99 ss.mm., le *Condizioni generali di servizio* per l'espletamento del servizio universale postale predisposte da Poste

²¹⁶ Cfr. A. Grillo, *La liberalizzazione del mercato postale*, cit., p. 65.

²¹⁷ Agcom, Delibera n. 252/13/CONS.

²¹⁸ Per completezza si riporta di seguito l'intero art. 6: «1. Fatti salvi gli attuali obblighi di fornitura dei servizi rientranti nel servizio universale, Poste Italiane, su richiesta di soggetti terzi, ha l'obbligo di fornire l'accesso a servizi postali a condizioni eque e ragionevoli, liberamente negoziate con le parti. 2. Tra i servizi postali di cui al comma 1, possono essere richiesti a Poste Italiane i seguenti servizi: a) Raccolta e consegna degli invii singoli presso un centro postale tra cui CMP, CP e CPD; b) Raccolta e consegna degli invii multipli presso un centro postale tra cui CMP, CP e CPD; c) Recapito degli invii multipli da centri postali tra cui CMP, CP e CPD. 3. Nei casi di cui alle lettere a) e b) del comma 2, i soggetti richiedenti saranno tenuti a curare il recapito della corrispondenza. Nei casi di cui alla lettera c) del comma 2, i soggetti richiedenti dovranno curare la fase di raccolta e consegna della corrispondenza. 4. L'Autorità dirime le eventuali controversie tra Poste Italiane e i soggetti richiedenti accesso alla rete a condizioni e termini equi e ragionevoli. 5. Poste Italiane ha l'onere della prova che i servizi di accesso alla rete sono forniti a condizioni e termini ragionevoli.»

²¹⁹ Agcom, Delibera n. 92/13/CONS.

Italiane, introducendo alcune misure volte a garantire maggiormente l'utenza (estensione termini di giacenza gratuita, condizioni di offerta trasparenti, ritiro invii non recapitati), a promuovere la concorrenza (non discriminazione nell'applicazione di prezzi speciali, invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane) e ampliare tutti gli obblighi informativi in capo all'operatore designato²²⁰. Dall'altra, ha approvato una delibera con cui sono stati modificati i criteri di distribuzione degli uffici postali, al fine di tutelare con misure specifiche gli utenti del servizio postale universale che abitano nelle aree geografiche remote del territorio nazionale, quali le isole minori e le zone rurali e montane²²¹. Le suddette misure, che prevedono specifici divieti di chiusura degli uffici postali, sono in parte controbilanciate da una riduzione dell'orario di apertura minimo, al fine di consentire a Poste Italiane il perseguimento degli obiettivi di contenimento degli oneri del servizio universale previsti dal Contratto di programma.

La delibera, infine, impone a Poste Italiane di avvisare con congruo anticipo le istituzioni locali sulle misure di razionalizzazione, al fine di avviare un confronto sull'impatto degli interventi sulla popolazione interessata e sulla possibile individuazione di soluzioni alternative più rispondenti allo specifico contesto territoriale.

La questione dell'accesso alla rete e all'infrastruttura postale si pone – come sopra accennato – in una posizione centrale ai fini dello sviluppo di una concorrenza efficace e leale e del rispetto del principio del *level playing field*, previsto dalla Direttiva 2008/6/CE.

L'applicazione di quest'ultimo principio, tuttavia, non sembra aver prodotto i medesimi risultati tra gli Stati membri.

Alcuni studi, infatti, sembrano dimostrare che il processo di liberalizzazione, se non governato in modo da tener conto dello specifico volume postale nazionale e

²²⁰ Agcom, Delibera n. 385/13/CONS.

²²¹ Agcom, Delibera n. 342/14/CONS.

della conformazione geografica del territorio, può accentuare le differenze tra i vari *players* anziché diminuirle²²².

In Italia, il nuovo contesto concorrenziale ha determinato due effetti. Da un lato, per quanto attiene il fornitore designato, la inevitabile erosione di quote di mercato (peraltro sempre più esigue a causa della compressione dei volumi postali) non è stata bilanciata dal riconoscimento di una maggiore autonomia imprenditoriale. Dall'altro, le particolari caratteristiche morfologiche del territorio e la disomogenea densità abitativa hanno consentito ai *competitors* di operare una scrematura del mercato, sia per quanto attiene l'area in cui penetrare sia per la modulazione del servizio.

È del tutto pacifico che in un libero mercato l'offerta venga improntata a criteri economico-commerciali. Sembra, tuttavia, auspicabile, per garantire la tutela di tutti gli interessi in gioco e, quindi, oltre il confronto concorrenziale anche la sostenibilità del servizio universale e la competitività dell'operatore designato, un'ulteriore implementazione delle misure recentemente introdotte dalla Legge di stabilità 2015. Quest'ultime, infatti, aprono la strada a interventi di razionalizzazione del servizio universale e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito sull'intero territorio nazionale e prevedono l'individuazione di soluzioni che consentano una maggiore flessibilità nella determinazione delle tariffe in correlazione all'andamento dei volumi di traffico²²³.

2.2. I titoli abilitativi e la “proliferazione” degli operatori postali: una storia di successo?

Le direttive postali, ferma restando la necessaria armonizzazione delle condizioni che possono essere introdotte per ridurre le barriere ingiustificate presenti nel mercato interno, rimettono agli Stati membri la possibilità di

²²² Si rinvia a B. Spadoni e V. Visco Comandini, *L'industria postale fra liberalizzazione dei mercati e finanziamento del servizio universale: l'esperienza regolatoria in Italia*, in «L'industria», 2005, n. 1, pp. 39 e ss., in cui gli autori analizzano i principali risultati dello studio condotto da R. Cohen *et al.*, *A Comparison of the Burden of Universal Service in Italy and the United States*, nel 2002, e *The Role of Scale Economies in the Cost Behavior of Posts*, nel 2005 e dello studio commissionato dalla DG Mercato Interno della Commissione europea a NERA (2004).

²²³ Cfr. art. 1, cc. 277 e 280, l. 23 dicembre 2014, n. 190.

regolamentare la fornitura dei servizi postali mediante autorizzazioni rilasciate con procedure trasparenti, non discriminatorie, basate su criteri oggettivi e proporzionate all'obiettivo di garantire le esigenze essenziali²²⁴. Con quest'ultima espressione si intendono «i motivi di interesse generale e di natura non economica che possono portare uno Stato membro ad imporre condizioni in materia di fornitura di servizi postali. Tali motivi sono la riservatezza della corrispondenza, la sicurezza del funzionamento della rete in materia di trasporto di sostanze pericolose, il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale previsti dalla legge, dai regolamenti o dalle disposizioni amministrative e/o dagli accordi collettivi negoziati tra le parti sociali nazionali in conformità al diritto comunitario e nazionale e, nei casi in cui sia giustificato, la protezione dei dati, la tutela dell'ambiente e l'assetto territoriale. La protezione dei dati può comprendere la protezione dei dati personali, la riservatezza delle informazioni trasmesse o conservate, nonché la tutela della vita privata»²²⁵.

Proprio per garantire la tutela di questi interessi, nel nostro ordinamento, tralasciando il caso specifico del fornitore del servizio universale designato, l'erogazione dei servizi postali da parte di operatori economici avviene sulla base di due diversi tipi di titoli abilitativi, entrambi di competenza del Ministero dello sviluppo economico²²⁶.

A seconda del tipo di servizio che si intende offrire, infatti, occorre una licenza individuale oppure un'autorizzazione generale. La prima è un atto amministrativo esplicito con il quale sono conferiti diritti ed obblighi specifici per l'erogazione di servizi che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale. La seconda, invece, non richiede una decisione espressa caso per caso, essendo previsto a monte un atto generale di prescrizione di requisiti e condizioni e

²²⁴ Cfr. direttiva n. 97/67/CE, considerando n. 22, art. 9, cc. 1 e 2, e direttiva n. 2008/6/CE, considerando n. 33.

²²⁵ Art. 2, punto 19, d.lgs. n. 261/1999 e ss.mm.

²²⁶ Art. 5, c. 1 e art. 6, c. 1, d.lgs. n. 261/1999 e ss.mm.

a valle il meccanismo del silenzio-assenso, e riguarda tutti gli altri servizi aperti alla concorrenza²²⁷.

In gran parte dei Paesi europei, la regolamentazione dei titoli abilitativi si è sviluppata secondo regimi simili a quello italiano²²⁸. Solo nella Repubblica Ceca non è previsto alcun titolo abilitativo. In Danimarca, Irlanda, Lettonia, Lituania, Polonia, Gran Bretagna, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svizzera e Olanda si richiede solo l'autorizzazione generale. In Francia, Belgio, Finlandia e Svezia, seppure con alcune differenze, è prevista la sola licenza individuale per gli invii di corrispondenza indirizzata fino a 2 kg. In Austria, Germania, Islanda e Norvegia, infine, è richiesta, rispettivamente, la licenza individuale solo per alcuni servizi rientranti nel perimetro del servizio universale e l'autorizzazione generale per tutti gli altri servizi dentro e fuori dal perimetro del servizio universale²²⁹.

In generale, i requisiti richiesti agli operatori del settore sono soprattutto di natura giuridica e tecnica, e non di natura economica. Per quanto attiene agli obblighi, questi sono in linea di massima più stringenti per le imprese che forniscono servizi rientranti nel servizio universale. Sono previsti, infatti, determinati standard di qualità ed obblighi di contabilità separata e di (eventuale) contribuzione al fondo di compensazione per il finanziamento del servizio universale.

Rispetto ad altre realtà europee, quella italiana presenta un'anomalia: il mercato postale, infatti, si caratterizza per un numero molto elevato di titoli rilasciati (circa 4.000), per un totale di 2.516 imprese abilitate. Quest'ultime, per lo più in possesso di autorizzazione generale (51,2%), hanno prevalentemente la veste giuridica di imprese individuali (42%) o di s.r.l. (32%), ed hanno sede soprattutto in

²²⁷ Art. 5 e 6, d.lgs. n. 261/1999 e ss.mm. Cfr. L. Zanettini, *Poste*, cit., pp. 512 ss. Si ricorda che l'autorizzazione generale è prevista anche per lo svolgimento di una sola delle fasi delle attività inerenti i servizi al di fuori del perimetro del servizio universale.

²²⁸ Bulgaria, Cipro, Estonia, Grecia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovenia, Spagna e Ungheria prevedono, infatti, la licenza individuale per tutti i servizi rientranti nel perimetro del servizio universale e l'autorizzazione generale per i servizi non rientranti nel perimetro del servizio universale. Sul punto cfr. l'Analisi svolta dall'Agcom in delibera 485/14/CONS, Allegato A, p. 7.

²²⁹ Cfr. Agcom, delibera 485/14/CONS, Allegato A, pp. 6-7.

Sicilia e Campania ²³⁰. Tali numeri sembrano dimostrare la replicabilità dell'infrastruttura postale e la conseguente esistenza di una concorrenza piuttosto vivace nonché diversificata. Il mercato postale, infatti, si caratterizza per la presenza di un numero limitato di operatori, dotati di capacità manageriali e risorse economiche maggiori, in grado di coprire l'intero territorio nazionale o una parte rilevante dello stesso, e da una pluralità di soggetti di dimensioni ridotte, che operano, invece, in contesti territoriali limitati.

Da questo punto di vista, dunque, può parlarsi di una storia di successo. Eppure, ci si può chiedere se una tale frammentazione non conduca a un abbassamento della qualità dei servizi o a un rischio per quei diritti e interessi che pure l'ordinamento mira a proteggere, in presenza di così tanti operatori difficilmente controllabili in modo efficace.

La disciplina regolamentare attualmente vigente in materia di titoli abilitativi nel nostro ordinamento²³¹ è contenuta in due decreti, adottati dal Ministero delle comunicazioni nel 2000²³² e modificati dal Ministero dello sviluppo economico nel 2006²³³. Tali decreti, tuttavia, non sembrano tenere pienamente conto delle modifiche introdotte dalla direttiva 2008/6/CE e dal conseguente decreto di recepimento e disciplinano aspetti di regolamentazione oggi rimessi alla competenza dell'Agcom.

L'attuale quadro normativo generale di riferimento, infatti, pur confermando la competenza del Ministero dello sviluppo economico al rilascio delle licenze individuali e al conseguimento delle autorizzazioni generali, attribuisce *ex novo* all'Agcom il compito di determinare con proprio regolamento, per entrambi i titoli abilitativi, i requisiti e gli obblighi degli operatori, compresi gli obblighi in materia di

²³⁰ Tutti i dati sopracitati sono tratti da elaborazioni dell'Agcom su dati estrapolati da elenchi del Ministero dello sviluppo economico aggiornati al 10 luglio 2014. Cfr. Agcom, delibera 485/14/CONS, Allegato A, pp. 10-11.

²³¹ Art. 23, cc. 1 e 3, d.lgs. n. 261/1999 e ss.mm.

²³² Cfr. decreto ministeriale 4 febbraio 2000, n. 73, con cui è stato adottato il *Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore postale* e il decreto 4 febbraio 2000, n. 75, con cui è stato adottato il *Regolamento recante disposizioni in materia di autorizzazioni generali nel settore postale*.

²³³ Rispettivamente, decreto ministeriale 15 febbraio 2006, n. 129 e decreto ministeriale 15 febbraio 2006, n. 134.

condizioni di lavoro di cui all'articolo 18-*bis*, le modalità dei controlli presso le sedi di attività nonché le procedure di diffida, di sospensione e di interdizione dell'attività in caso di violazione degli obblighi²³⁴. Per quanto concerne le autorizzazioni generali, è previsto, inoltre, che l'Autorità individui i casi in cui l'attività può essere avviata contestualmente all'invio al Ministero dello sviluppo economico della segnalazione certificata di inizio attività e i casi nei quali, invece, l'attività può avere inizio dopo quarantacinque giorni dal ricevimento della relativa comunicazione, salvo diniego da parte del Ministero²³⁵.

Nell'ottica del riparto di competenze voluta dal legislatore, rimane comunque al Ministero la disciplina della procedura per il rilascio dei titoli abilitativi e delle connesse vicende estintive e modificative: durata, modalità di rinnovo, variazioni della domanda di rilascio e cessione a terzi, decadenza²³⁶.

Per aggiornare il quadro regolamentare, di recente l'Agcom ha avviato un procedimento istruttorio²³⁷ ed ha sottoposto a consultazione pubblica uno schema di regolamento sul rilascio dei titoli abilitativi²³⁸.

L'adozione del nuovo regolamento diventa, così, un'occasione per ricalibrare il bilanciamento tra esigenze di tutela dell'utenza e più in generale della collettività, con quelle di tutela della concorrenza. Se l'elevato numero di soggetti abilitati rispetto al resto del contesto europeo sembra dimostrare che i procedimenti amministrativi richiesti non costituiscono di fatto una barriera per l'accesso al mercato, si registra, tuttavia, la necessità di introdurre nuovi requisiti a tutela sia dell'utenza sia di una concorrenza leale.

In materia di tutela dell'utenza, sono stati rafforzati gli obblighi dei fornitori per quanto attiene l'adozione delle carte dei servizi ed alcuni obblighi informativi²³⁹.

²³⁴ Art. 5, c. 4 e art. 6, c. 3, d.lgs. n. 261/1999 e ss.mm.

²³⁵ Art. 6, c. 2, d.lgs. n. 261/1999 e ss.mm.

²³⁶ Art. 5, c. 1, art. 6, c. 1, art. 21, c. 7-*quater*, d.lgs. n. 261/1999 e ss.mm. Sul punto cfr. Anche Agcom, delibera 485/14/CONS, Allegato A, p. 5.

²³⁷ Agcom, delibera 667/13/CONS.

²³⁸ Agcom, delibera 485/14/CONS, Allegato A.

²³⁹ Artt. 6 e 11, *Schema di regolamento sul rilascio dei titoli abilitativi*.

In relazione alla necessità di garantire una concorrenza leale, i nuovi requisiti previsti dallo schema di regolamento sono volti ad assicurare la serietà dei soggetti autorizzati. Le condizioni richieste per l'esercizio dell'attività dovrebbero, infatti, – secondo l'Agcom – evitare l'ingresso e la permanenza nel mercato di operatori “occasionalisti” che non offrono adeguate garanzie e che non sono in grado di sostenere nel lungo periodo l'esercizio dell'attività²⁴⁰. L'inserimento di requisiti più rigorosi in termini di affidabilità potrà, inoltre, essere rimesso ai bandi, nella definizione delle condizioni di partecipazione ai fini dell'affidamento di servizi postali.

I nuovi requisiti previsti nello schema di regolamento, tuttavia, non concernono la capacità finanziaria degli operatori né il possesso di specifiche competenze professionali, ma l'oggetto sociale, i segni distintivi di riconoscibilità sul mercato, alcuni requisiti “minimi” di capacità tecnico operativa e, soprattutto, il rispetto delle condizioni di lavoro²⁴¹.

Il ridotto controllo a monte sull'affidabilità delle imprese, tuttavia, non solo può incidere sulla qualità dei servizi offerti, ma può prestare il fianco ad ipotesi di *dumping* sociale. Potrebbero sorgere, ad esempio, questioni legate ai differenziali di costo del lavoro di cui tendenzialmente godono i *newcomers* rispetto all'operatore dominante: si pensi, tra l'altro, anche alla possibilità di ricorrere a tipologie contrattuali più flessibili e con obblighi contributivi e previdenziali ridotti e, conseguentemente, con retribuzioni più contenute²⁴².

Il tema generale dell'affidabilità degli operatori postali, d'altra parte, come meglio si vedrà più avanti, è stato, infine, oggetto di interesse anche da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) nelle sue *Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali*²⁴³.

²⁴⁰ Agcom, delibera 485/14/CONS, Allegato A, p. 17.

²⁴¹ Artt. 5 e 10, *Schema di regolamento sul rilascio dei titoli abilitativi*.

²⁴² Cfr. V. Visco Comandini, *Il settore postale: liberalizzazione e servizio universale*, in P.M. Manacorda (a cura di), *I nodi delle reti. Infrastrutture, mercato e interesse pubblico*, Firenze, Passigli Editori, 2010, p. 418.

²⁴³ Per un approfondimento, v. *infra*. La determinazione è reperibile sul sito www.anticorruzione.it.

2.3. Gli effetti della determinazione delle tariffe sulla competitività del fornitore designato

Mentre il livello di fornitura ed i prezzi dei servizi non rientranti nel perimetro del servizio universale sono determinati dal gioco del mercato, e variano, quindi, in base a modifiche della domanda e dell'offerta, quelli dei servizi universali, invece, sono sottoposti a regolazione.

L'art. 12 della direttiva 97/67/CE, come da ultimo modificata dalla direttiva 2008/6/CE, prevede che gli Stati membri provvedano affinché le tariffe di ciascuno dei servizi che fanno parte del servizio universale siano ragionevoli, correlate ai costi, trasparenti e non discriminatorie.

La direttiva, tuttavia, non ha fornito un modello metodologico di regolamentazione. Nella prassi dei singoli Stati membri, così, si sono delineati diversi approcci, tra cui quello consistente nell'applicazione del meccanismo del *price cap*. Tale meccanismo impone al fornitore del servizio universale «un vincolo esogeno di variazione annuale del proprio indice dei prezzi in termini reali sulla base di parametri finalizzati al recupero di efficienza dell'operatore stesso (tasso annuale di produttività)»²⁴⁴. Si persegue, così, il duplice obiettivo di garantire l'accessibilità del servizio universale e di incentivare comportamenti efficienti dell'operatore dominante.

A tal fine, la normativa nazionale di recepimento stabilisce che l'Agcom, tenendo conto dei criteri sopra ricordati e delle specifiche condizioni del mercato e della sua effettiva apertura alla concorrenza, provvede alla determinazione, nella misura massima, di tali tariffe²⁴⁵.

In applicazione della normativa nazionale ed europea, l'Agcom ha adottato la delibera n. 728/13/CONS con cui sono stati imposti a Poste Italiane obblighi di controllo dei prezzi, di trasparenza, di contabilità dei costi e separazione contabile, e di non discriminazione interna/esterna²⁴⁶.

²⁴⁴ Agcom, delibera n. 728/13/CONS, p. 6.

²⁴⁵ Art. 13, cc. 2 e 3, d.lgs. n. 261/99 e ss.mm.

²⁴⁶ Sul punto cfr. anche Agcom, *Relazione annuale 2014 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro*, cit., p. 283. Cfr. anche Agcom, Allegato I alla Delibera n. 728/13/CONS, *Linee guida sulla separazione contabile e contabilità dei costi di Poste Italiane*.

Nell'ambito dei servizi universali, tuttavia, esistono importanti differenze in relazione alla modalità con cui vengono determinati i prezzi.

Per alcuni servizi, infatti, quali le spedizioni postali di stampe promozionali da parte di soggetti operanti nel terzo settore²⁴⁷, è previsto un particolare regime agevolativo²⁴⁸, a cui non corrisponde, tuttavia, un rimborso all'operatore universale della differenza tra la tariffa agevolata e la tariffa ordinaria.

Altri servizi, invece, quali posta massiva, raccomandata e prioritaria, pur essendo sottoposti a regolazione, riflettono i costi di produzione e sono oggetto di concorrenza fra più operatori.

In relazione a tali servizi, inoltre, rileva l'importante questione dell'assoggettamento differenziato dell'IVA. In Europa, infatti, i «servizi pubblici postali», intendendo con questa espressione gli operatori che si obbligano ad offrire servizi postali rispondenti ai bisogni essenziali della popolazione, sono esonerati dall'IVA, in quanto le loro attività sono di interesse pubblico e si distinguono da quelle offerte da altri operatori²⁴⁹. In un contesto liberalizzato, tuttavia, come quello delineato dalla direttiva 2008/06/CE, per taluni servizi universali e a determinate condizioni non si prevede più l'unicità del fornitore, per cui l'esenzione potrebbe costituire un vantaggio per l'operatore postale designato.

I comportamenti di Poste, tuttavia, come rilevato di recente dall'Agcm²⁵⁰, potrebbero configurare un abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 102 del TFUE solo laddove si accertasse la fornitura in esenzione IVA anche di servizi oggetto di negoziazione individuale. In tali ipotesi, mentre tutti gli operatori postali sono tenuti ad applicare sui prezzi offerti l'imposta sul valore aggiunto, Poste Italiane beneficerebbe di un notevole vantaggio competitivo potendo formulare offerte esenti da IVA e, quindi, a prezzi inferiori rispetto a quelli dei concorrenti.

²⁴⁷ Si tratta solo delle associazioni ed organizzazioni che rientrano fra quelle indicate nell'art. 1, cc. 2 e 3, d.l. n. 353/03 convertito e integrato dalla l. n. 46/04 e ss.mm.

²⁴⁸ Cfr. art. 5-bis, d.l. 18 maggio 2012, n. 63 come convertito da l. 16 luglio 2012, n. 103.

²⁴⁹ Art. 132, l. a), Direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006. Cfr. anche Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 23 aprile 2009, causa C-357/07, TNT Post UK Ltd v. The Commissioners for Her Majesty's revenue and Customs.

²⁵⁰ Agcm, procedimento A441, Applicazione dell'IVA sui servizi postali, conclusosi il 27 marzo 2013.

La sentenza della Corte di giustizia europea del 23 aprile 2009, causa C-357/07, infatti, ha precisato che non tutte le prestazioni di servizi effettuate dai servizi pubblici postali sono esentate, indipendentemente dalla loro natura intrinseca. Le prestazioni di servizi le cui condizioni siano state negoziate individualmente sono, infatti, assoggettate all'imposizione sul valore aggiunto.

Per allineare la normativa nazionale a quella europea, l'art. 32-*bis* del decreto-legge n. 91/2014 convertito con legge n. 116/2014 ha previsto, quindi, per Poste Italiane l'assoggettamento ad IVA su raccomandate, assicurate, pubblicità per corrispondenza e posta massiva, rientrando queste prestazioni tra quelle offerte a condizioni negoziate individualmente.

In generale la determinazione delle tariffe si rivela questione cruciale in considerazione del continuo calo dei volumi di posta registrato a livello europeo e soprattutto nazionale a fronte di elevati costi fissi. Una regolamentazione dei prezzi con stretti meccanismi di orientamento ai costi, come precisato dall'Agcom in riferimento ai servizi di posta prioritaria, massiva e certificata, potrebbe comportare una distorsione competitiva a danno di Poste Italiane che si troverebbe a dover adottare politiche di prezzo non sufficientemente flessibili, come invece richiesto su mercati competitivi²⁵¹ e, specialmente, in occasione di gare per l'affidamento di appalti. Poste Italiane, infatti, proprio in virtù dello status di gestore universale che lo rende soggetto a regolamentazione da parte dell'Agcom e a vigilanza da parte dell'Agcm per la sua posizione dominante, potrebbe riscontrare, in alcuni casi, maggiori difficoltà nel formulare offerte competitive²⁵², per il rischio di incorrere in procedure di abuso per pratica di prezzi predatori.

Potrebbe sussistere, altresì, il rischio di gravare l'operatore soggetto a regolazione di prezzi di un «onere finanziario occulto», determinato da procedure

²⁵¹ Agcom, delibera n. 728/13/CONS, p. 62.

²⁵² Cfr. le considerazioni riportate in Anac, *Relazione AIR al Documento di consultazione Bozza di Determinazione*

“Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali”, p. 7.

complesse e costose di aggiustamento tariffario²⁵³. La riduzione dei volumi di posta, infatti, spinge ad un incremento dei prezzi. Nel Regno Unito, a tal proposito, il regolatore Ofcom, a seguito di numerose consultazioni, ha deciso di concedere a Royal Mail maggiore flessibilità nella fissazione dei prezzi²⁵⁴. Anche altri Paesi europei, quali Paesi Bassi e Francia, hanno di recente provveduto ad una revisione dei modelli tariffari.

Con la Legge di stabilità 2015, il legislatore nazionale, anche al fine di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale, ha disposto che l'Agcom, dopo aver ricevuto una proposta dal fornitore designato, provvede a deliberare una nuova determinazione delle tariffe degli invii di posta prioritaria e degli altri servizi universali, individuando soluzioni che consentano la maggiore flessibilità nello stabilire le tariffe in correlazione all'andamento dei volumi di traffico²⁵⁵.

2.4. L'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali: le linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione

A seguito della liberalizzazione del settore postale, le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad affidare gli appalti aventi ad oggetto i servizi postali tramite procedure ad evidenza pubblica. La normativa vigente, infatti, consente l'affidamento diretto al fornitore universale esclusivamente dei servizi rientranti nella c.d. area riservata²⁵⁶.

Al fine di superare alcune criticità rilevate dagli operatori del settore, l'Autorità nazionale anticorruzione ha predisposto di recente alcune linee guida²⁵⁷. Le finalità cui esse tendono sono le stesse affermate anche nelle nuove direttive appalti, ossia la massima partecipazione delle piccole e medie imprese e il rafforzamento della concorrenza.

²⁵³ B. Spadoni e V. Visco Comandini, *L'industria postale fra liberalizzazione dei mercati e finanziamento del servizio universale: l'esperienza regolatoria in Italia*, cit., p. 50.

²⁵⁴ A. Grillo, *La liberalizzazione del mercato postale*, cit., p. 65.

²⁵⁵ Art. 1, c. 280, l. n. 190 del 2014, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge di stabilità 2015).

²⁵⁶ Art. 4, d.lgs. n. 261/1999 di cui si dirà *infra*.

²⁵⁷ Anac, determinazione n. 3 del 9 dicembre 2014.

Rispetto alle molteplici problematiche affrontate – di cui qui si dà solo in parte conto –, l'Autorità fornisce indicazioni di diversa portata e cogenza.

In relazione all'oggetto dell'affidamento, osserva che le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero suddividere gli appalti in lotti funzionali, così da evitare di favorire i soggetti integrati e rimuovere le barriere all'ingresso. La deroga alla suddivisione in lotti potrà essere ammessa solo qualora la stazione appaltante dimostri che l'affidamento con lotto unico produce un risparmio o un'efficienza economica non conseguibili mediante la ripartizione in lotti. Per gli appalti il cui valore del servizio è inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, invece, al fine di contenere i costi di transazione e di gestioni derivanti da appalti con più fornitori, è possibile procedere all'affidamento integrato del servizio.

In relazione alla ripartizione in lotti di recapito, allo scopo di rendere effettiva la liberalizzazione del mercato e in considerazione del fatto che solo pochi operatori riescono a garantire una copertura estesa del territorio nazionale, l'Anac ritiene necessario che le stazioni appaltanti valutino l'opportunità di dividere l'oggetto dell'affidamento per aree territoriali omogenee o di procedere all'aggiudicazione sulla base della percentuale di copertura del territorio garantita dagli operatori in sede di offerta. In questa seconda ipotesi, all'aggiudicatario verrebbe affidata solo l'attività di recapito della corrispondenza che può garantire, mentre la restante parte (di regola non superiore al 20%), che l'affidatario dovrebbe postalizzare, viene direttamente affidata dalla stazione appaltante al fornitore del servizio universale.

In relazione alle informazioni che devono essere presenti nei bandi, l'Autorità ritiene che, per superare le asimmetrie informative che potrebbero impedire ai concorrenti di formulare un'offerta che tenga conto di tutti i costi complessivi, le stazioni appaltanti debbano indicare nei flussi storici di invio e di destinazione della corrispondenza (Cap), diversificati per le tipologie di prodotti postali e per le diverse grammature.

In relazione al subappalto, l'Anac sostiene che i bandi di gara devono sempre ammetterne

la possibilità entro il limite del 30% del servizio oggetto di affidamento. Le stazioni appaltanti, al tal fine, devono indicare nel bando di gara quali servizi possano essere affidati in subappalto. Nel caso dei servizi postali, infatti, tale indicazione – come rimarcato dall’Anac – può risultare complessa, considerato che gli operatori economici, specie di piccole e medie dimensioni, spesso ricorrono a forme associative (mandato, consorzio, franchising, contratti di servizio) la cui qualificazione giuridica presenta elementi di problematicità, in quanto potrebbero rendere poco trasparente la prestazione del servizio stesso. Per consentire, quindi, alle stazioni appaltanti di individuare le migliori condizioni di qualità, l’Autorità ribadisce che in sede di offerta l’aggiudicatario deve indicare quanta parte del servizio oggetto del lotto è in grado di effettuare direttamente. Ad ogni modo, ritiene che la postalizzazione deve essere considerata subappalto, sia per l’assenza di negoziazione, sia per il fatto che l’operatore designato non può rifiutarsi di eseguire il servizio universale. Mentre devono essere qualificati come subappalti, e come tali rientranti nel computo della percentuale del 30%, i contratti che hanno ad oggetto anche una sola delle fasi del servizio postale (raccolta, smistamento, trasporto, distribuzione) ed il franchising.

Altra questione rilevante ai fini di un leale e corretto confronto competitivo in sede di gara tra gli operatori è quella relativa ai raggruppamenti temporanei di imprese c.d. “sovrabbondanti”, ovvero quelle forme di partecipazione aggregata che vedono operatori che possiedono formalmente i requisiti tecnici ed economici (spesso legati al fatturato) per partecipare alla gara consorziarsi con altri operatori, che pure possiedono tali requisiti formali, per garantire l’effettiva copertura del territorio presente nel lotto. In relazione ai possibili effetti anticoncorrenziali della partecipazione alle gare dei raggruppamenti temporanei di imprese sovrabbondanti, l’Anac ha evidenziato che detta tipologia di raggruppamenti non possa ritenersi vietata in senso assoluto e preventivo. La stazione appaltante, infatti, dovrà comunque valutare, con specifico riferimento a ciascuna singola gara, se il raggruppamento costituito dalle imprese che singolarmente sarebbero in grado di partecipare alla gara sia finalizzato ad escludere altri concorrenti e quindi

rappresentare un possibile accordo in danno della concorrenza, dandone eventualmente segnalazione alle autorità competenti.

In relazione ai criteri di aggiudicazione dell'appalto, l'Autorità ritiene che debba essere privilegiato quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in quanto idoneo a valorizzare le soluzioni sia dal punto di vista operativo sia da quello economico. Il criterio del prezzo più basso, infatti, aumenta i rischi di condotte opportunistiche dei partecipanti alla gara, soprattutto di quelli che, con strutture più leggere ma non necessariamente altrettanto qualificate, possono più facilmente contenere, almeno sulla carta, i costi di produzione.

Per quanto riguarda, infine, i requisiti di partecipazione, i bandi di gara devono prevedere il possesso dei requisiti di carattere generale di cui all'art. 38 del Codice dei contratti pubblici²⁵⁸. In particolare, il possesso di inderogabili requisiti di moralità, rappresenta un «principio fondamentale di ordine pubblico economico che soddisfa l'esigenza che il soggetto che contrae con l'amministrazione sia "affidabile"»²⁵⁹.

Oltre ai suddetti requisiti di carattere generale, per garantire la massima partecipazione possibile ma al contempo assicurare la fornitura di un servizio di qualità, l'Autorità ritiene necessario che i bandi di gara richiedano specifici requisiti di capacità economico finanziaria e tecnico organizzativa, che dimostrino che i concorrenti siano in possesso di esperienza e competenza adeguati²⁶⁰.

²⁵⁸ Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

²⁵⁹ Anac, *Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali*, p. 12.

²⁶⁰ In relazione alla capacità economica e finanziaria i requisiti sono: bilanci o estratti dei bilanci dell'impresa, ovvero dichiarazione sottoscritta in conformità alle disposizioni del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445; dichiarazione concernente il fatturato globale d'impresa e l'importo relativo ai servizi o forniture nel settore oggetto della gara, realizzati negli ultimi tre esercizi (fatturato specifico) per un valore massimo fino al doppio di quello posto a base di gara. In relazione alla capacità tecnica e professionale, invece, i requisiti sono: possesso di licenza individuale e/o di autorizzazione generale; aver svolto negli ultimi tre anni, servizi analoghi a quelli oggetto dell'appalto, da provare attraverso la presentazione dell'elenco dei relativi principali servizi prestati. In proposito l'Autorità ha chiarito che il concetto di servizio analogo non va interpretato nel senso di servizio identico, ma come similitudine tra le prestazioni, tenuto conto che l'interesse pubblico sottostante è l'apertura del mercato attraverso l'ammissione alla gara di tutti i concorrenti per i quali si possa raggiungere un giudizio complessivo di affidabilità.

Relativamente al requisito dell'organico medio annuo, l'Autorità ritiene che lo stesso non possa essere individuato quale requisito di partecipazione, ma che debba essere qualificato come condizione di esecuzione del contratto. Ciò in quanto, soprattutto per gli appalti di particolari dimensioni, tale requisito potrebbe essere posseduto solo dall'ex monopolista e da pochi operatori alternativi per determinati ambiti territoriali.

Per quanto riguarda, infine, la fissazione del requisito del possesso delle attrezzature tecniche, l'Autorità afferma che lo stesso non deve essere tale da creare barriere territoriali alla partecipazione o da favorire le imprese in ambito locale.

Come si può notare dalle problematiche brevemente passate in rassegna, l'Autorità ha ritenuto opportuno intervenire su particolari temi, in quanto idonei ad alterare i corretti meccanismi concorrenziali che dovrebbero presidiare lo svolgimento delle gare.

Rimane, tuttavia, da verificare fino a che punto il sistema delle gare, come al momento definito, garantisca, in maniera efficace, oltre al vantaggio economico e al rafforzamento della concorrenza anche l'affidabilità e la serietà dell'aggiudicatario e quindi la qualità e la trasparenza nella gestione del servizio.

In questo senso le linee guida forniscono utili indicazioni operative per le stazioni appaltanti, ma resta comunque un dubbio sulla loro coerenza e sulla capacità di *enforcement*.

3. La sostenibilità del servizio universale

3.1. Gli obblighi di servizio universale nell'era digitale

Come visto, il Libro verde sullo sviluppo del mercato unico nei servizi postali ha promosso la creazione di un *framework* legislativo comunitario per il settore.

Il servizio universale, senza dubbio, riveste un ruolo baricentrico in questo quadro.

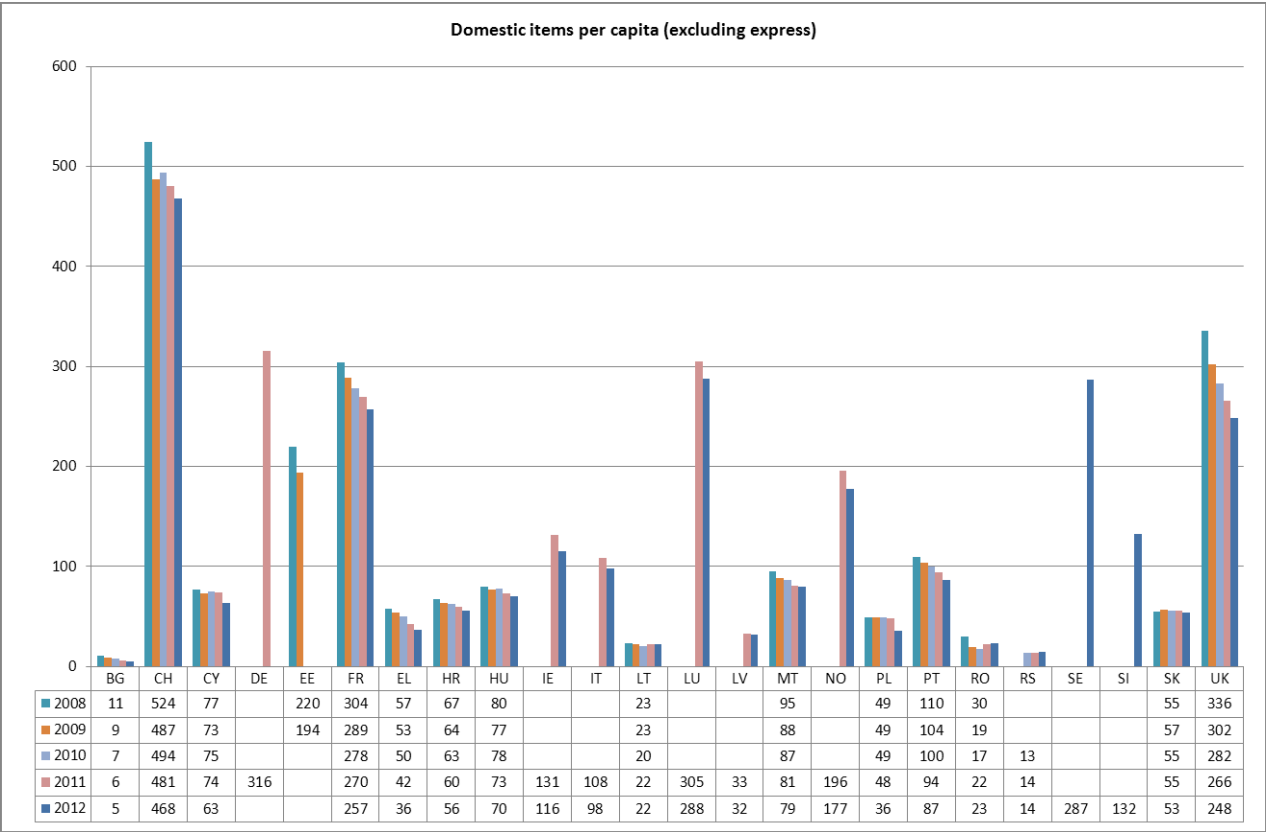
L'obiettivo del servizio universale, così come individuato nel Libro verde del 1993, è la garanzia di un servizio che comprende un insieme minimo di prestazioni

di qualità specifica da fornire in tutti gli Stati membri ad un prezzo accessibile per tutti gli utenti, a prescindere dalla loro ubicazione geografica.

In realtà, tale obiettivo era stato delineato in questi termini nell’ambito del contesto socio-economico del tempo, al fine di rispondere alle esigenze e alle modalità di comunicazione esistenti all’epoca.

Oggi, tuttavia, questa definizione sembra aver perso di attualità, come più analiticamente evidenziato in altro contributo di questa ricerca a ciò specificamente dedicato.

All’inizio del 1990, il trend del volume medio di posta per anno nell’UE era pari a + 6,1%. Oggi, invece, i volumi annuali sono in declino a un ritmo piuttosto simile.



Domestic items per capita (excluding express)

Based on data provided by “ERGP Report on Indicators on the Postal Market”,
May 2014 (available online at:

http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/2014/ergp-13-33-rev.1-ergp-report-on-market-indicators_en.pdf).

Come si evince dal grafico sopra riportato, i volumi, dapprima costanti, intorno alla metà del decennio hanno iniziato nel complesso a ridursi.

I principali fattori che hanno determinato il calo verticale della domanda nel settore postale e hanno segnato una consistente perdita di quote di mercato in capo all'operatore designato sono i seguenti:

- la cosiddetta digitalizzazione dell'economia, nella specie la *e-substitution*, ovvero la sostituzione elettronica della posta cartacea (lettere singole sostituite da e-mail, estratti conto e fatture inviati on-line, ecc.) non solo nella comunicazione tra individui ma anche in quella di aziende e pubbliche amministrazioni. Il decremento osservato dei volumi è relativamente lento ma costante, più accentuato nei Paesi che hanno grandi volumi di posta e dove maggiore è la penetrazione dei servizi di Internet.
- la bassa crescita economica;
- la liberalizzazione e il conseguente ingresso nel mercato di operatori alternativi.

La crisi economica, unita al cambiamento dei bisogni degli utenti, quindi, ha di fatto mutato – *in peius* – l'andamento del mercato.

Pertanto, quello che emerge, alla luce dei summenzionati fattori, è la trasformazione della rilevanza sociale del servizio universale.

Con ciò non si vuole mettere in dubbio la necessità di mantenere in vita il servizio stesso (è chiaro, infatti, che i bisogni dei consumatori finali devono essere sempre tutelati), quanto piuttosto ci si vuole interrogare sulla necessità di reinterpretare il concetto di servizio universale in una prospettiva, per così dire, “materiale”, ossia rispondente alle attuali esigenze socio-economiche.

Il servizio universale, infatti, è un concetto dinamico, il cui contenuto dovrebbe essere adattato regolarmente nel tempo. Di conseguenza bisognerebbe rimodulare anche la portata degli obblighi del servizio universale stesso.

Il processo di riflessione dovrebbe considerare, in primo luogo, la sostenibilità a lungo termine degli attuali obblighi del servizio universale in capo all'operatore designato.

Questi ultimi, infatti, tendono a vincolare, inevitabilmente, le scelte imprenditoriali e gestionali del fornitore universale, diversamente da quanto accade per gli altri operatori privati.

In particolare, gli obblighi incombono maggiormente sulle fasi della raccolta e della distribuzione, per ciò che concerne la frequenza del recapito, i tempi di consegna, il grado di capillarità degli uffici postali e dei centri di raccolta, nonché, ovviamente, l'obbligo di fornire il servizio in tutto il territorio nazionale.

Al contrario, gli operatori alternativi sono liberi di scegliere di fornire le aree più profittevoli del territorio nazionale, optando per la frequenza e i tempi di consegna che ritengono più confacenti alle proprie esigenze organizzative. La difficoltà per il fornitore del servizio universale sembra consistere nel mantenimento di un difficile equilibrio tra gli obblighi di servizio universale definiti dalla normativa nazionale e la necessità, in quanto operatore economico (anche in vista di una possibile privatizzazione sostanziale) di conseguire obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità, nel contesto di apertura concorrenziale del mercato imposta dal Trattato UE e dalle direttive. Sotto questo profilo, Poste Italiane ha proposto l'implementazione di un nuovo modello di recapito a giorni alterni per il servizio universale, in linea con le mutate esigenze di cui sopra.

3.2. I meccanismi per il finanziamento del servizio universale

3.2.1 Le criticità del trasferimento di risorse pubbliche

La fornitura del servizio universale, in ragione della conformazione geografica del territorio, della disomogeneità del tasso di densità della popolazione e del decrescente volume di posta, produce in Italia un onere di dimensioni significative. I costi fissi del servizio, infatti, sono superiori rispetto ai ricavi e determinano un consistente deficit annuo.

Al fine di garantire adeguati standard di fornitura del servizio universale in tutto il territorio occorre, quindi, individuare le giuste opzioni di finanziamento. A maggior ragione in un mercato liberalizzato, in cui il venir meno dell'area riservata ha ridotto una parte dei proventi che costituivano una forma di compensazione a favore del fornitore designato per i maggiori oneri derivanti dal servizio universale²⁶¹.

In un contesto di mercato caratterizzato da riserva legale, infatti, il fornitore incaricato poteva godere di un meccanismo di sovvenzioni incrociate che, tramite l'applicazione di una tariffa unica sul territorio, consentiva di finanziare i margini negativi sulle aree a bassa densità di traffico con i proventi derivanti dalle aree più profittevoli.

In un mercato liberalizzato, invece, questo equilibrio potrebbe essere compromesso e l'operatore incaricato potrebbe dover sostenere oneri non equi, determinati anche dall'ingresso di fornitori alternativi che operano, senza sostenerne i relativi obblighi, nell'area universale²⁶². La concorrenza, infatti, concentrandosi inevitabilmente nelle aree più remunerative, obbliga di fatto il fornitore del servizio universale ad una riduzione dei prezzi e può determinare il venir meno della copertura dell'onere del servizio universale²⁶³.

Il d.lgs. n. 261 del 1999 e s.m.i. prevede che l'onere del servizio universale sia finanziato dal bilancio dello Stato, attraverso trasferimenti i cui importi sono quantificati nel Contratto di programma tra il MISE e PI, e da un apposito fondo di compensazione²⁶⁴.

Il primo metodo di finanziamento – nonché quello ad oggi vigente – presenta, tuttavia, alcune criticità.

Prima di tutto, nell'attuale congiuntura economica, diventa sempre più gravoso da sostenere, come dimostra la consistente riduzione delle risorse pubbliche

²⁶¹ A. Grillo, *La liberalizzazione del mercato postale*, cit., p. 62.

²⁶² U. Arrigo e M. Beccarello, *L'ampliamento del monopolio postale in Italia: tutela del servizio universale o dell'inefficienza del gestore?*, in «Mercato, concorrenza, regole», 2000, n. 3, p. 600.

²⁶³ *Ivi*, p. 601.

²⁶⁴ Art. 3, c. 12.

prevista dalla Legge di stabilità 2015, che ha fissato in 262,4 milioni di euro l'importo massimo finanziabile²⁶⁵.

Secondo, potrebbe costituire per l'impresa beneficiaria, salvo incentivi, un deterrente o un fattore di dilazione delle azioni di miglioramento dell'efficienza produttiva²⁶⁶.

Terzo, per sottrarsi alla qualificazione di aiuto di Stato, dovrebbe soddisfare i c.d. quattro criteri *Altmark*,²⁶⁷. Tali criteri sono: l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro; i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente; la compensazione non può eccedere l'importo necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole; quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto, avrebbe dovuto sostenere. La Commissione europea, tuttavia, nelle procedure di valutazione delle compensazioni dell'onere del servizio postale ai fini della disciplina sugli aiuti di Stato in relazione ai periodi 2000-2005, 2006-2008 e 2009-2011, pur non considerando soddisfatto il quarto criterio, ha ritenuto le compensazioni compatibili con il mercato, in base ai principi di neutralità rispetto al regime di proprietà, di libertà degli Stati membri di definire i servizi d'interesse generale e di proporzionalità²⁶⁸. L'ultimo criterio

²⁶⁵ Cfr. art. 1, c. 274, l. 23 dicembre 2014, n. 190. L'importo finanziato nel 2011 e 2012, invece, ammonta a circa 350 milioni di euro.

²⁶⁶ B. Spadoni e V. Visco Comandini, *L'industria postale fra liberalizzazione dei mercati e finanziamento del servizio universale: l'esperienza regolatoria in Italia*, cit., p. 47.

²⁶⁷ Corte di giustizia, sentenza 24 luglio 2003, causa C-280/00, punti nn. 89, 90, 92 e 93.

²⁶⁸ Cfr. Commissione europea, Aiuto di Stato NN 51/2006; NN 24/2008; SA.33989 (2012/NN).

Altmark, infatti, è quello che, allo stato attuale, presenta maggiori problematicità, a causa della presenza di asimmetrie informative.

Quarto, infine, la compensazione degli oneri derivanti dal servizio universale tramite trasferimenti pubblici è compatibile con la nuova direttiva concessioni – che trova applicazione anche nel settore postale – solo se il concessionario continua ad assumere su di sé il rischio operativo connesso alla fornitura del servizio. Qualora, invece, la compensazione eliminasse di fatto la componente del rischio operativo, si ricadrebbe nella fattispecie dei contratti pubblici. Il trasferimento automatico dell'incertezza del ritorno economico così come il diritto di gestire il servizio, infatti, sono i due elementi essenziali che contraddistinguono la concessione rispetto all'appalto²⁶⁹.

Nel settore postale, il significativo rischio operativo – così come definito dalla Corte di giustizia²⁷⁰ – sembra effettivamente sussistere in capo all'operatore. Basti pensare, ad esempio, all'ipotesi in cui le risorse pubbliche disponibili per la copertura degli oneri siano limitate, o qualora taluni costi e perdite incrementino il rischio a tal punto che una parte significativa di esso sia imputabile all'operatore, soprattutto in caso di concessioni di lunga durata²⁷¹.

Ad oggi, tuttavia, la copertura del servizio universale è garantita solo parzialmente dai trasferimenti dello Stato, mentre il resto è a carico del fornitore designato. Quest'ultimo, finora, ha assicurato il finanziamento del deficit, da un lato, con i ricavi generati dalla residua area riservata e, dall'altro, utilizzando parte dei proventi derivanti da attività in concorrenza.

La direttiva 2008/6/CE consente, infatti, che gli Stati membri possano «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,

²⁶⁹ Considerando n. 18 e 19, Direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014. Cfr. anche Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno*, SWD(2013) 53 final/2, 29 aprile 2013.

²⁷⁰ Cfr. Corte di Giustizia, causa C-348/10 del 10 novembre 2011 e C-274/09 del 10 marzo 2011.

²⁷¹ Cfr. A. Fratini, *The proposed directive on the award of concession contracts: implications for USO entrustment and compensation*, in *Reforming The Role of the Postal and Delivery Sector in a Digital Age*, Edited by M.A. Crew and T.J. Brennan, 2014, pp. 110-111.

per intero o in parte, al finanziamento dei costi netti del servizio universale, nella misura in cui ciò è conforme al trattato»²⁷².

Questo meccanismo di sussidi incrociati “virtuosi”²⁷³, seppur legittimo, risulta tuttavia improprio²⁷⁴: presenta criticità in relazione all’assetto proprietario ed altera il normale funzionamento del mercato. Gli azionisti dell’operatore designato, infatti, a causa di questo meccanismo, sono tenuti a rinunciare ad una parte di risorse finanziarie che potrebbero essere investite in attività remunerative, a discapito, quindi della propria competitività²⁷⁵. Tale anomalia, inoltre, non potrà che accentuarsi nell’ipotesi, ad oggi in discussione, di una futura privatizzazione sostanziale di Poste Italiane.

Anche il parziale autofinanziamento del deficit tramite i ricavi provenienti dai servizi in esclusiva concernenti i servizi di notifica degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada sembra essere a rischio. La riserva su tali servizi, prevista nel d.lgs. n. 58 del 2011 per esigenze di ordine pubblico e che assicura un importante fatturato²⁷⁶, è, ad oggi, in discussione. Da una parte, infatti, la riserva è in parte temperata dalla presenza di modalità alternative di notifica cui le amministrazioni pubbliche possono ricorrere, quali la posta elettronica certificata (PEC) o la possibilità di sottoporre a gara i servizi di notifica attraverso messo notificatore all’interno del territorio comunale²⁷⁷. Dall’altra, al fine di ampliare ulteriormente gli spazi di concorrenza nel mercato del recapito²⁷⁸, di allineare l’Italia

²⁷² Considerando n. 26.

²⁷³ A. Fratini e G. Pandolfi, *La nuova direttiva europea per il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari*, in «Contratto e Impresa / Europa», 2008, vol. 2, p. 893.

²⁷⁴ B. Spadoni e V. Visco Comandini, *L’industria postale fra liberalizzazione dei mercati e finanziamento del servizio universale: l’esperienza regolatoria in Italia*, cit., p. 46.

²⁷⁵ A. Fratini e G. Pandolfi, *La nuova direttiva europea per il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari*, cit., p. 895.

²⁷⁶ Cfr. Agcom, *Relazione annuale 2014 sull’attività svolta e sui programmi di lavoro*, p. 167.

²⁷⁷ In base alla normativa vigente, la notifica di atti della pubblica amministrazione può essere effettuata utilizzando i c.d. messi notificatori, soggetti anche non dipendenti pubblici ma di società private, che possono operare solo nell’ambito territoriale dell’ente che ha richiesto la notifica.

²⁷⁸ Cfr. Agcom, delibera n. 728/13/CONS, p. 31, in cui l’Autorità sostiene che « gli invii di atti giudiziari presentano caratteristiche economiche che mostrano come tali servizi non presentano i requisiti né per essere offerti in regime di esclusiva, né per essere inclusi nel servizio universale: la domanda prospettica complessiva di atti giudiziari risulterebbe crescente; la distribuzione delle categorie della domanda è fortemente sbilanciata verso i clienti business, rispetto agli utenti

al restante panorama europeo dei servizi postali²⁷⁹ e in funzione del futuro processo di privatizzazione dell'operatore designato, lo schema di disegno di legge sulla concorrenza, approvato dal Consiglio dei Ministri il 20 febbraio 2015, ne prevede il superamento.

La cessazione del residuo monopolio legale, tuttavia, se, da un lato, potrà assicurare una maggiore tutela della concorrenza, dall'altro, determinerà inevitabilmente la riduzione di una parte del volume di fatturato che ad oggi concorre a finanziare l'onere del servizio universale.

La questione del meccanismo di finanziamento del servizio universale, ad ogni modo, è cruciale, perché in essa si riflettono numerosi e diversi interessi spesso divergenti: dalla necessità di garantire ai consumatori tariffe postali accessibili, al contenimento della spesa pubblica; dalla tutela della concorrenza alla ricerca dell'equilibrio economico dell'operatore designato. Sarà compito della regolazione trovare il giusto equilibrio.

3.2.2 Il fondo di compensazione: luci ed ombre

Il secondo metodo di finanziamento previsto dal d.lgs. n. 261 del 1999 e s.m.i., ossia il fondo di compensazione, è lo strumento che viene di norma utilizzato nei mercati liberalizzati per coprire i costi del servizio universale nelle aree non remunerative, attraverso l'imposizione di un contributo, calcolato in percentuale sui ricavi conseguiti, a carico degli operatori che "scremano" il mercato²⁸⁰. Esso, infatti, è alimentato nel caso in cui il fornitore designato non ricava dalla fornitura del servizio universale e dai servizi in esclusiva entrate sufficienti a garantire

consumer, tra cui la pubblica amministrazione; il messo notificatore e la PEC rappresentano delle potenziali alternative tecniche dal lato dell'offerta; gli atti giudiziari rappresentano servizi accessori di attività che mostrano un valore economico di due o tre ordini di grandezza superiori, per singolo atto, tra cui le contravvenzioni per violazioni del codice della strada oppure le notifiche dovute ai rapporti giuridici tra persone fisiche e persone giuridiche».

²⁷⁹ Cfr. considerando n. 13 e 25 della direttiva 2008/6/CE in cui si afferma che è opportuno porre fine al ricorso al settore riservato e ai diritti speciali come modo per garantire il finanziamento del servizio universale.

²⁸⁰ U. Arrigo e M. Beccarello, *L'ampliamento del monopolio postale in Italia: tutela del servizio universale o dell'inefficienza del gestore?*, cit., p. 601.

l'adempimento degli obblighi previsti²⁸¹. Il suddetto meccanismo di ripartizione degli oneri, che può affiancare il finanziamento pubblico nel caso in cui questo risulti inferiore al costo netto del servizio universale, evita che il fornitore designato sia l'unico soggetto a farsi carico dell'onere residuale, con conseguenti possibili effetti distorsivi sulla concorrenza²⁸².

Sono tenuti a contribuire al fondo di compensazione «i titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relative a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale, derivanti dall'attività autorizzata»²⁸³.

Mentre, quindi, per i titolari di licenze individuali la contribuzione al fondo di compensazione è questione pacifica, non si può affermare altrettanto per i titolari di autorizzazione generale. Quest'ultimi, infatti, possono essere assoggettati al contributo soltanto laddove i servizi da essi svolti abbiano un «livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale», secondo le indicazioni del considerando n. 27 della direttiva n. 2008/6/CE.

Il legislatore europeo, dunque, condiziona l'estensione dell'obbligo di contribuzione a carico dei soggetti che svolgono servizi non “formalmente” ricompresi nell'ambito del servizio universale e che non necessariamente presentano tutte le caratteristiche del servizio universale (come la distribuzione quotidiana o la copertura nazionale completa) ad un giudizio che può mutare in relazione al contesto di mercato di riferimento²⁸⁴.

L'Agcom, cui spetta la verifica del costo netto del servizio universale anche per definire la misura dell'eventuale contribuzione degli operatori postali al fondo di compensazione, di recente ha ritenuto che debbano essere oggetto di ulteriore approfondimento sia i profili concorrenziali derivanti dall'attivazione del fondo stesso, sia la questione dell'«intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio

²⁸¹ Art. 10, c. 1, d.lgs. n. 261/1999 e ss.mm.

²⁸² Agcom, Delibera n. 412/14/CONS, p. 189.

²⁸³ Art. 10, c. 2, d.lgs. n. 261/1999 e ss.mm.

²⁸⁴ Agcom, delibera 485/14/CONS, Allegato A, p. 20.

universale» ai fini di una corretta determinazione della base imponibile²⁸⁵. In relazione al primo punto, infatti, il fondo di compensazione è suscettibile di configurare un aiuto di Stato ai sensi del c.1 dell'art. 107 TFUE²⁸⁶, ed è soggetto, pertanto, a notifica preventiva alla Commissione europea²⁸⁷. In relazione al secondo, invece, l'individuazione dei servizi postali sostitutivi rispetto ai servizi universali è propedeutica alla definizione dell'ammontare massimo del fondo stesso.

Il finanziamento degli oneri del servizio universale attraverso il meccanismo del fondo di compensazione presenta il vantaggio di non gravare sulla spesa pubblica, ponendosi come forma di distribuzione di oneri e risorse tra gli operatori²⁸⁸. Tale meccanismo, tuttavia, presenta alcune significative difficoltà applicative e finora, nel nostro ordinamento, sembra poter garantire coperture limitate²⁸⁹. Può generare, inoltre, il rischio di effetti distorsivi nel caso in cui l'onere del servizio universale non sia correttamente definito sulla base di costi efficienti e costantemente adeguato nel tempo. Pur tenendo conto di queste considerazioni, in presenza di un aggravamento dell'onere e di una riduzione della disponibilità finanziaria pubblica, esso appare, però, lo strumento più idoneo a reperire in modo equo e proporzionato le risorse necessarie alla garanzia del servizio universale.

3.3. La nuova procedura di verifica del costo netto del servizio universale

Sebbene la natura stessa di servizio universale possa far ritenere necessario un intervento a favore del fornitore designato a sopperire situazioni di fallimento del mercato, il finanziamento del servizio universale non avviene in maniera

²⁸⁵ Agcom, Delibera n. 412/14/CONS, pp. 189-194. In relazione alla definizione dei servizi sostitutivi di quelli ricompresi nel servizio universale, confronta anche la delibera 728/13/CONS.

²⁸⁶ « Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza». Cfr. Aiuto di Stato SA.35608 (2014/C); Tribunale di primo grado, causa T-358/94 e cause riunite T-298/97 e T-312/97.

²⁸⁷ Cfr. art. 108 TFUE.

²⁸⁸ V. Visco Comandini, *Il settore postale: liberalizzazione e servizio universale*, cit. p. 403.

²⁸⁹ A. Fratini e G. Pandolfi, *La nuova direttiva europea per il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari*, cit., p. 895.

automatica²⁹⁰. Occorre una previa valutazione da parte dell'Autorità di regolazione in ordine all'iniquità dell'onere sostenuto. Solo una volta accertato, nell'ambito delle verifiche del costo netto, il carattere eccessivo di quest'ultimo si potrà procedere al finanziamento tramite uno dei meccanismi previsti²⁹¹.

A tal fine ogni anno Poste Italiane quantifica all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni l'onere del servizio universale sulla base della separazione contabile certificata²⁹². L'Autorità, definite le modalità di calcolo, accerta secondo principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità il costo netto del servizio universale postale sulla base dei costi di una gestione efficiente²⁹³. In base alle risultanze del procedimento, quindi, stabilisce se, per minimizzare le distorsioni di mercato, gli operatori del settore siano tenuti o meno a versare contributi al fondo di compensazione istituito presso il MISE.

Ai fini della quantificazione dei costi, la Direttiva 2008/6/CE prevede il passaggio dal metodo del costo interamente distribuito a quello del costo netto evitato.

Con il primo metodo l'onere del servizio universale è misurato come somma algebrica dei saldi di gestione conseguiti da Poste Italiane in tutti i servizi universali. Su tale saldo, quindi, incidono i costi dovuti al recapito e trasporto dei volumi postali nelle zone antieconomiche, il deficit dovuto a tariffe inferiori ai costi di prodotti c.d. sussidiati e, infine, i costi dovuti al mantenimento di uffici postali in

²⁹⁰ Sull'esclusione di forme di automatismo tra il costo netto originato dal servizio universale e il diritto al finanziamento dello stesso, cfr., anche se in riferimento ai servizi di comunicazione elettronica, Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 6 ottobre 2010, causa C-222/08.

²⁹¹ Agcom, Delibera n. 412/14/CONS, pp.185-187.

²⁹² Tale separazione è redatta conformemente all'art. 7 del d.lgs. n. 261 del 1999 distinguendo chiaramente tra i singoli servizi ed i prodotti che fanno parte del servizio universale e quelli che ne sono esclusi. Cfr. anche considerando n. 41 della direttiva 2008/6/CE in cui si afferma: «[...] Mantenere conti separati e trasparenti dovrebbe fornire agli Stati membri ed alle rispettive autorità nazionali di regolamentazione informazioni contabili sufficientemente dettagliate per: adottare decisioni relative al servizio universale; utilizzare tali informazioni al momento di determinare se gli obblighi del servizio universale imposti comportano un costo netto e rappresentano un onere finanziario eccessivo per il fornitore del servizio universale; garantire che le tariffe applicate al servizio universale siano conformi ai principi tariffari di cui alla direttiva 97/67/CE; garantire l'osservanza dei principi relativi alle spese terminali di cui alla presente direttiva; controllare l'equità delle condizioni di mercato finché la concorrenza non diviene effettiva».

²⁹³ Art. 10, c. 3, d.lgs. n. 261/1999 e ss.mm.

perdita²⁹⁴. Questa modalità di misurazione dei costi è di norma preferibile in situazione di monopolio in presenza di oneri elevati, ai fini della determinazione dell'ammontare del trasferimento statale compensativo in favore del fornitore designato²⁹⁵.

Con il secondo metodo l'ammontare del costo netto è quantificato come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale designato e il costo netto delle operazioni in assenza degli obblighi di servizio universale. L'ipotesi di eliminazione degli obblighi dovrebbe, infatti, consentire di identificare e quantificare tutte quelle risorse che sarebbero evitate una volta rimossi i vincoli della prestazione del servizio universale²⁹⁶. Questa modalità di calcolo, a differenza della precedente, è preferibile in un mercato liberalizzato, poiché ha la finalità di creare pari condizioni per una reale concorrenza tra tutti gli operatori²⁹⁷. Mira, infatti, ad estrapolare dai costi il peso specifico dell'universalità²⁹⁸. Nel calcolo, infatti, si deve tener conto solo dei costi strettamente connessi e necessari alla prestazione del servizio universale²⁹⁹. Altrimenti si corre il rischio di incentivare il fornitore designato a sostenere costi elevati che sarebbero comunque finanziati da soggetti terzi, pubblici e privati, tra cui gli operatori postali concorrenti e in ultimo i singoli contribuenti al finanziamento della spesa pubblica³⁰⁰. Occorre stimare, inoltre, tutti gli altri elementi pertinenti, compresi i vantaggi intangibili e commerciali, il diritto a realizzare profitti ragionevoli e gli incentivi a una maggiore efficienza economica. Infine, i costi che il fornitore del servizio universale designato avrebbe scelto di evitare, in assenza di obblighi, devono essere analiticamente e correttamente valutati³⁰¹.

²⁹⁴ V. Visco Comandini, *I compiti del nuovo regolatore postale: conciliare concorrenza nel mercato e servizio universale*, in «Astrid Rassegna» 2012, n. 4, p. 6, reperibile sul sito www.astrid.eu.

²⁹⁵ V. Visco Comandini, *Il settore postale: liberalizzazione e servizio universale*, cit., p. 401.

²⁹⁶ Agcom, Delibera n. 412/14/CONS, p. 127.

²⁹⁷ V. Visco Comandini, *Il settore postale: liberalizzazione e servizio universale*, cit., pp. 401-402.

²⁹⁸ R. Bitetti e M. Trovato, *Aspettando Godot, La (mancata) liberalizzazione dei servizi postali in Italia*, IBL Briefing Paper n. 42, 15 maggio 2007, p. 4.

²⁹⁹ Cfr. allegato I, parte B, alla direttiva 97/67/CE come modificata.

³⁰⁰ Agcom, Delibera n. 412/14/CONS, p. 16.

³⁰¹ Cfr. allegato I, parte B, alla direttiva 97/67/CE come modificata. Per un approfondimento sulle principali questioni relative alla metodologia del costo netto evitato v. ERGP, *Exploration of challenges*

Ad ottobre 2012 l'Agcom ha avviato per la prima volta nel settore postale il procedimento per la determinazione dei costi improntato al criterio del costo netto evitato. Sebbene il termine per la conclusione del procedimento fosse fissato in 180 giorni, a seguito di due sospensioni, di una proroga e di una concomitante consultazione pubblica degli operatori, l'iter si è definitivamente concluso solo a luglio 2014.

Le valutazioni effettuate dall'Autorità in relazione agli anni 2011 e 2012 hanno evidenziato una marcata differenza rispetto ai costi rilevati dall'operatore designato (per il 2011, l'onere calcolato è di 380,6 milioni di contro a 709; per il 2012, 327,30 milioni di contro a 704)³⁰² e la non necessità di attivare il meccanismo di contribuzione a carico degli operatori al fondo di compensazione.

Tale forte asimmetria riscontrata nei rispettivi calcoli dell'Autorità e di Poste Italiane potrebbe, tuttavia, essere sintomatica di un margine di incertezza insito nella procedura stessa.

Come affermato dall'Agcom proprio in relazione all'assenza di risposte univoche sul vero costo del servizio postale universale, occorre muovere innanzitutto proprio dalla determinazione dell'approccio e delle metodologie per il calcolo, essendo «la regolamentazione una condizione essenziale per garantire e non minacciare la sostenibilità del servizio postale universale»³⁰³.

4. Considerazioni conclusive

Il settore postale, rispetto ad altri settori quali le telecomunicazioni e la fornitura di energia elettrica e gas, sembra essere sottoposto a maggiori pressioni che minacciano la sostenibilità del servizio universale nel lungo periodo.

Da un lato, i volumi di traffico di posta registrano un continuo declino a causa sia della c.d. *e-substitution* sia della bassa crescita economica.

to overcome when implementing a net cost calculation methodology based on a reference scenario - Benchmark of experiences, 11 agosto 2014.

³⁰² Per un approfondimento si rinvia a Agcom, Delibera n. 412/14/CONS, pp. 14 e ss.

³⁰³ Agcom, Delibera n. 412/14/CONS, p. 141.

Dall'altro, la concorrenza da parte dei nuovi operatori si presenta particolarmente selettiva, concentrandosi quasi esclusivamente nelle aree con più alta remuneratività. A differenza di altri settori, infatti, quello postale non si caratterizza per una infrastruttura fisica con elevati costi fissi di entrata. Il c.d. “ultimo miglio” presenta costi di natura variabile che dipendono fondamentalmente dal costo dei Portalettere. Ciò consente ad altri operatori di entrare agevolmente nel mercato sfruttando una strategia di *cherry-picking*.

La progressiva apertura dei mercati, infatti, ha determinato effetti asimmetrici, per cui solo in alcuni Paesi i fornitori designati riescono a ottemperare agli obblighi di servizio universale senza mettere a repentaglio il loro equilibrio economico. In altri Paesi, invece, come l'Italia, caratterizzati da un ridotto volume postale, un efficace sistema di regolamentazione diventa imprescindibile per conciliare le opposte esigenze di tutela della concorrenza e di garanzia di una fornitura sostenibile del servizio postale universale³⁰⁴.

Ulteriori misure di modernizzazione complessiva, in termini di informatizzazione, sviluppo della logistica postale e gestione del personale, possono certo contribuire ad aumentare l'efficienza dell'operatore designato, anche in vista dell'apertura ai privati del capitale sociale. Allo stesso tempo, tuttavia, il principio del *level playing field* nel settore postale non sembra avere ancora trovato una corretta applicazione, in grado di massimizzare le opportunità competitive di tutti gli operatori. Nonostante il mercato sia aperto pressoché integralmente alla concorrenza, infatti, l'ambito di autonomia imprenditoriale di Poste Italiane è comunque più limitato rispetto a quello degli altri operatori, a causa degli obblighi imposti in quanto fornitore designato. Ciò potrebbe alterare i corretti meccanismi concorrenziali e compromettere, nel medio e lungo periodo, la sostenibilità del servizio universale, in assenza di una modernizzazione dei suoi contenuti e del relativo quadro regolatorio.

³⁰⁴ B. Spadoni e V. Visco Comandini, *L'industria postale fra liberalizzazione dei mercati e finanziamento del servizio universale: l'esperienza regolatoria in Italia*, cit., pp. 37-38.

Un'alternativa, ipotizzata dal legislatore europeo, potrebbe essere l'asta competitiva tramite appalto pubblico, in base alla quale, una volta definito l'ammontare dell'onere del servizio universale, il soggetto aggiudicatario della procedura selettiva svolge il servizio secondo modalità universali³⁰⁵. Tale soluzione, tuttavia, sembra di difficile e complessa attuazione, come, tra l'altro, dimostra il fatto che i principali Paesi europei tendono a privilegiare meccanismi di affidamento diretto, e potrebbe presentare criticità sia in caso di appalto suddiviso tra diverse aree geografiche sia in caso di appalto unico nazionale. Nella prima ipotesi, oltre al generale rischio di eccessiva frammentazione del servizio, le offerte potrebbero verosimilmente concentrarsi solo nelle aree più profittevoli, lasciando "scoperte" quelle in perdita. Nella seconda ipotesi, invece, considerata la necessità di coprire l'intero territorio nazionale con una rete distributiva e organizzativa capillare, sembra improbabile che un operatore alternativo possa effettivamente concorrere per l'intera fornitura in condizioni strutturalmente in perdita³⁰⁶.

Proseguendo, invece, sulla strada intrapresa di recente dal legislatore nazionale, proprio in considerazione del cambiamento dei bisogni dell'utenza, si tratta di andare avanti nella rimodulazione degli obblighi posti in capo al fornitore designato, a cominciare dall'attuazione di un nuovo modello di recapito a giorni alterni, maggiormente sostenibile anche sul piano finanziario. Allo stesso tempo, al fine di garantire un pieno e leale confronto competitivo, sarebbe opportuno riconoscere che la determinazione dei prezzi da parte del fornitore designato risponde sempre a una logica di autonomia imprenditoriale e di libera strategia competitiva e, in quanto tale, andrebbe valutata anche in sede *antitrust*, al di là delle considerazioni che si possono svolgere sulla base del solo criterio statico della quota di mercato occupata.

³⁰⁵ Cfr. U. Arrigo, *Riorganizzazione, regolazione, liberalizzazione dei servizi postali. Un bilancio del caso italiano*, in «Economia dei servizi», 2007, n. 2, pp. 233 e ss.; M. Trovato, *Liberalizzazione Poste: che fare?*, cit., pp. 12-13.

³⁰⁶ A. Fratini e G. Pandolfi, *La nuova direttiva europea per il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari*, cit., p. 894.

Per quanto riguarda l'accesso al mercato, d'altra parte, in occasione dell'adozione del nuovo regolamento per il rilascio dei titoli abilitativi, si possono prevedere requisiti più stringenti che garantiscano maggiormente l'affidabilità degli operatori e la qualità delle prestazioni. Questi interventi, infine, potrebbero essere accompagnati da un complessivo ripensamento del meccanismo di funzionamento del fondo di compensazione, allo scopo di ripartire, in modo equo e proporzionale, gli oneri del servizio universale tra tutti gli operatori autorizzati del settore e di ridurre così il finanziamento a carico dello Stato. La compartecipazione ai costi, infatti, può rappresentare una misura volta ad attenuare gli effetti distorsivi derivanti dalla naturale tendenza degli operatori a concentrare l'iniziativa nelle aree più redditizie del mercato.

In conclusione, la varietà delle opzioni a disposizione mostra chiaramente come spetti al legislatore e alle autorità nazionali, in ragione delle specificità locali e naturalmente entro le coordinate fissate a livello europeo, individuare il giusto e necessario *trade-off* tra tutela della concorrenza e sostenibilità del servizio postale.