

***IL MERCATO POSTALE TRA REGOLAZIONE E CONCORRENZA:
PROFILI EVOLUTIVI E NORMATIVI***

FRANCESCO GIUSEPPE BALIANO

ABSTRACT

Il mercato postale si trova ad affrontare una crisi di sistema causata dal mutamento dello scenario socio-economico che, già da diversi decenni, si orienta verso strumenti digitali alternativi a quelli tradizionali nonché da una sempre più incisiva regolazione europea verso la liberalizzazione di settori strategici.

Gli obiettivi prefissati a livello europeo di favorire l'apertura del mercato e l'attività degli operatori postali in regime di concorrenza al fine migliorare la qualità dei servizi resi, devono scontrarsi con un cambiamento strutturale del settore a causa della diminuzione dei prodotti di corrispondenza tradizionali (come le lettere, le fatture, le offerte commerciali) per effetto della *e-substitution* della posta cartacea con quella elettronica.

In quest'ottica, il mercato postale europeo è volto al rafforzamento ed allo sviluppo delle Reti Information Technology – ICT, al consolidamento delle comunicazioni elettroniche e delle innovazioni tecnologiche, ed a garantire la sicurezza informatica, la qualità del servizio e la tutela del consumatore.

Deve osservarsi, d'altra parte, come le riforme attuate non abbiano determinato la totale liberalizzazione e deregolamentazione dei settori interessati in quanto le attività in questione, a fronte dell'idoneità alla soddisfazione di bisogni collettivi della società (cittadini, gruppi sociali, imprese), sono comunque sottoposte ad altre forme di intervento pubblico per assicurare il perseguimento degli interessi generali sottesi ai settori liberalizzati.

Le regole del “servizio universale”, ad esempio, applicate con misure pubblicistiche, contribuiscono a rafforzare la tutela degli utenti di servizi pubblici, imponendo ai gestori principali di fornire le prestazioni di base a tutti, nell'intero territorio nazionale e a prezzi ragionevoli.

È di tutta evidenza come la garanzia del servizio universale, infatti, funga da correttivo rispetto al fallimento del mercato, legittimando deroghe al regime concorrenziale – nei limiti disposti dall'art. 106, paragrafo II, del TFUE e secondo le condizioni ivi previste – con l'attribuzione, al soggetto o ai soggetti individuati, di diritti speciali ed esclusivi per la sua erogazione.

L'intervento pubblico in settori liberalizzati ha riguardo, dunque: alla sottoposizione delle attività liberalizzate a regime di autorizzazione amministrativa con la finalità di accertare la capacità tecnica e l'affidabilità degli operatori economici; all'imposizione, per legge o sulla base di atti aventi forza di legge, ai predetti operatori

di obblighi di servizio pubblico; alla sottoposizione ai poteri di regolazione delle autorità amministrative competenti; alla individuazione di imprese incaricate della fornitura del servizio universale.

E dunque, risulta di tutta evidenza come gli obiettivi di interesse pubblico, sottesi a un determinato settore di servizio pubblico, possano essere perseguiti anche nell'ambito di un sistema di gestione liberalizzata dei servizi, mediante l'imposizione, per legge, di puntuali obblighi in capo agli operatori economici.

L'adempimento degli obblighi di servizio pubblico comporta l'esecuzione di prestazioni, in base a specifiche modalità e caratteristiche, necessarie per assicurare il soddisfacimento dei bisogni essenziali degli utenti.

Così che, l'operatore economico è gravato di un dovere di esecuzione delle prestazioni nei confronti della collettività, nel rispetto di standard qualitativi e di tariffe e/o corrispettivi prefissati.

La doverosità, nel caso di specie, presenta una portata diversa rispetto a quella che accompagna l'attività del concessionario di servizio pubblico.

L'impresa operante in regime di libero mercato – non essendo titolare di affidamenti o concessioni – può liberamente decidere di offrire o meno i propri servizi agli utenti ma, nel momento in cui decide di farlo, è tenuta a svolgere l'attività nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico.

Nel settore postale, in particolare, il processo di liberalizzazione e la conseguente apertura del mercato alla concorrenza è stato graduale e progressivo non senza criticità ed ostacoli.

Il processo di liberalizzazione del mercato dei servizi postali è avvenuto con l'emanazione di tre direttive sovranazionali: 97/67/CE del 15 dicembre 1997, 2002/39/CE del 10 giugno 2002, 2008/6/CE del 20 febbraio 2008.

L'originaria impostazione, che contemplava la presenza di un unico soggetto (Ente Poste Italiane) operante in regime di riserva legale, è stata sostituita dall'attuale sistema in cui la fornitura dei servizi postali è divenuta, per effetto del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, "attività di preminente interesse generale" (art. 1, comma 1 del d.lgs. cit.) svolta in competizione tra gli operatori economici che abbiano ottenuto le autorizzazioni ministeriali di cui agli artt. 5 ("licenza individuale") e 6 ("autorizzazione generale") del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261.

Come più volte evidenziato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, permangono dei punti critici necessari ad accrescere la concorrenza nel mercato: l'accesso alla infrastruttura del fornitore nazionale dominante, il mantenimento della riserva su alcuni invii nonché la ridefinizione del perimetro del servizio universale.

Al centro del dibattito europeo, insieme alla definizione di una Regolamentazione che promuove la concorrenza, vi è l'onere del costo del servizio postale universale, non più sostenibile per molti paesi, come in Italia.

In particolare, in Germania e in Olanda l'espansione sul mercato internazionale, mediante l'attività di corriere espresso, ha rappresentato la soluzione alla crisi del settore tradizionale; mentre in Italia e in Francia i servizi finanziari ed assicurativi hanno tentato di rimarginare il gap delle perdite causate dai servizi tradizionali.

Tra tutti, in Germania sono stati soppressi radicalmente gli obblighi di servizio universale riuscendo a garantire, tramite la piena concorrenza tra gli operatori del mercato, l'erogazione di servizi di qualità a tariffe contenute.

Contrariamente, il mercato nazionale dei servizi postali non può ancora definirsi pienamente concorrenziale in quanto alcuni segmenti di mercato sono interessati da dinamiche competitive, altri, invece, restano ad appannaggio quasi esclusivo del Fornitore del Servizio Universale.

Si deve evidenziare, infine, che le imprese operanti nel settore dei servizi postali sono sottoposte ai poteri dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom) con compiti di regolazione e controllo sul rispetto degli obblighi di servizio universale e degli obblighi stabiliti dalle autorizzazioni ministeriali.

La presenza di autorità amministrative indipendenti di garanzia e vigilanza nei settori liberalizzati, come quello dei servizi postali, risulta fondamentale per assicurare il corretto bilanciamento tra la soddisfazione dei bisogni degli utenti, da una parte, e le dinamiche concorrenziali, dall'altra.

In conclusione il mercato postale in Italia rappresenta un *unicum* a livello europeo per due ordini di ragioni: da un lato, le dimensioni ristrette non sono tali da consentire al fornitore nazionale di conseguire un pareggio nella gestione propriamente postale, dall'altro, Poste Italiane S.p.A. opera nel settore degli strumenti di pagamento (tramite la divisione BancoPosta) il quale è particolarmente remunerativo. Il risultato è che l'attività finanziaria genera profitti, utilizzati per finanziare il servizio universale postale in continua perdita.

Questa anomalia, a più riprese denunciata dall'ABI, consente di godere di sussidi incrociati provenienti dal monopolio postale che, insieme ai trasferimenti pubblici per l'erogazione del servizio universale (pari a 262,4 milioni di euro annui come stabilito nel Contratto di Programma MISE/Poste 2020-2024), alterano le normali condizioni concorrenziali.

La mancata conclusione del procedimento di privatizzazione di Poste Italiane, iniziata oramai nel 2014, oltre ad una politica legislativa ancora troppo orientata a favore dell'ex monopolista, rappresentano i principali ostacoli alla piena concorrenzialità del mercato postale.

L'elaborato analizzerà il binomio regolazione-concorrenza nel mercato postale alla luce della normativa europea e nazionale di riferimento, delle caratteristiche intrinseche ai servizi postali nonché della casistica più rilevante, senza trascurare criticità e prospettive.

***THE POSTAL MARKET BETWEEN REGULATION AND COMPETITION:
PERSPECTIVES AND REGULATORY PROFILES***

FRANCESCO GIUSEPPE BALIANO

ABSTRACT

The postal market is facing a systemic crisis caused by a change in the socio-economic scenario which, for many decades now, has been moving towards digital tools as an alternative to traditional ones, as well as increasingly incisive European regulation towards the deregulation of strategic sectors.

The objectives set at European level to encourage the opening up of the market and the competitive activity of postal operators in order to improve the quality of the services they provide are having to contend with a structural change in the sector due to the decline in traditional mail products (such as letters, invoices, commercial offers) as a result of the e-substitution of paper mail by electronic mail.

The European postal market is aimed at strengthening and developing Information Technology Networks - ICT, consolidating electronic communications and technological innovations, and ensuring IT security, quality of service and consumer protection.

The reforms carried out have not resulted in the total liberalization and deregulation of the sectors concerned, since the activities in question, while meeting the collective needs of society (citizens, social groups, businesses), are nevertheless subject to other forms of public intervention to ensure the pursuit of the general interests underlying the deregulated sectors.

The “universal service rules”, for example, applied by means of public measures, help to strengthen the protection of users of public services by requiring the main operators to provide basic services to everyone, throughout the country and at reasonable prices.

The universal service, in fact, acts as a corrective to market failure, introducing exceptions to the competitive regime - within the limits set out in Article 106(II) TFEU and in accordance with the conditions laid down therein - by granting special and exclusive rights to the person or persons identified for its provision.

Public policy in liberalized sectors relates to subjecting liberalized activities to an administrative act to ascertain the technical capacity and reliability of economic operators; imposing public service obligations on such operators by law or on the basis of acts having the force of law; subjecting such operators to the regulatory powers of the competent administrative authorities; and identifying undertakings entrusted with the provision of universal service.

The public interest objectives underlying a given public service sector can also be pursued within the framework of a liberalized system of service management, by imposing specific legal obligations on economic operators.

A company operating in a free market can freely decide whether or not to offer its services to users but, when it decides to do so, it is obliged to carry out its activity in accordance with public service obligations.

In the postal sector the process of liberalization and the consequent opening of the market to competition has been gradual and progressive.

The process of liberalization of the postal services market took place with the enactment of three directives: 97/67/CE, 2002/39/CE and 2008/6/CE.

There are still critical points that are necessary to increase competition in the market: access to the infrastructure of the dominant national provider, maintaining the reservation on certain items and redefining the scope of the universal service.

At the heart of the European debate, together with the definition of a Regulation promoting competition, is the burden of the cost of the universal postal service, which is no longer sustainable for many countries, such as Italy.

In Germany and the Netherlands, expansion into the international market, through express courier services, was the solution to the crisis in the traditional sector; while in Italy and France, financial and insurance services attempted to bridge the gap of losses caused by traditional services.

In Germany, universal service obligations have been radically abolished and, through full competition between market players, the provision of quality services at low tariffs has been ensured.

The Italian postal services market is not fully competitive, since some market segments are affected by competitive dynamics, while others remain almost exclusively in the hands of the Universal Service Provider. The companies operating in the postal services sector are subject to the powers of the Authority (AGCom), with the task of regulating and monitoring compliance with universal service obligations.

The Authorities in liberalized sectors, such as the postal services sector, are essential to ensure the correct balance between meeting users' needs, on the one hand, and competition dynamics.

The Italian postal market is a *unicum* in Europe for two reasons: on the one hand, its small size is not such as to allow the national provider to break even in its postal operations; on the other hand, Poste Italiane S.p.A. operates in the payment instruments sector (through its BancoPosta division) which is particularly profitable. The result is that the financial activity generates profits, which are used to finance the continuously loss-making universal postal service.

The paper will deal with the combination of regulation and competition in the postal market, with reference to European and national legislation, the intrinsic characteristics of postal services, the most relevant case studies, critical issues and prospects.