



UNIVERSITÀ DI PISA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN

CONSULENZA PROFESSIONALE ALLE AZIENDE

Tesi di Laurea Magistrale

LA PRIVATIZZAZIONE DELLE “PUBLIC UTILITIES”:

IL CASO POSTE ITALIANE

RELATORE:

Chiar.ma Prof.ssa Luisa Azzena

CANDIDATO:

Domenico Cimato

Anno Accademico 2014/2015

INDICE

INTRODUZIONE.....	6
-------------------	---

CAPITOLO I

LA PRIVATIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

1. Forme di privatizzazione e imprese pubbliche.....	10
2. Il necessario intervento pubblico nell'economia e l'istituzione dell'IRI.....	15
3. Crisi del settore pubblico e politiche di privatizzazione.....	18
4. Quadro normativo delle privatizzazioni in Italia.....	23
5. Modelli di privatizzazione.....	27
6. I servizi di pubblica utilità nel contesto delle privatizzazioni.....	28
7. Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore: Le Autorità di Regolazione.....	34
8. L'influenza del diritto comunitario sulle privatizzazioni.....	38
9. Il divieto di concedere aiuti di Stato ed eccezioni.....	43

CAPITOLO II

LA PRIVATIZZAZIONE DEL SETTORE POSTALE

1. Nascita del servizio postale.....	46
--------------------------------------	----

2. I servizi offerti dall'azienda delle Poste e telecomunicazioni.....	51
3. Trasformazione dell'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni in Ente Pubblico Economico.....	55
4. Trasformazione dell'Ente Poste Italiane in Società per Azioni.....	60
5. Nascita ed evoluzione del concetto di Servizio Postale Universale: la Direttiva 97/67/Ce.....	64
6. Successive modifiche apportate alla Direttiva 97/67/Ce da altre Direttive europee.....	75
7. L'onere da sopportare per il finanziamento del Servizio Universale.....	80
8. La Società Poste Italiane S.p.A. verso la privatizzazione sostanziale?.....	84

CAPITOLO III

IL RISPARMIO POSTALE IMPLEMENTATO CON LA CASSA

DEPOSITI E PRESTITI

1. Qualche cenno storico sulla Cassa Depositi e Prestiti.....	87
2. I servizi finanziari offerti da Poste Italiane: il circuito Bancoposta.....	93
3. La classica funzione di raccolta del risparmio postale.....	95

4. Qualche cenno sui servizi rientranti nel circuito Bancoposta attivati dopo la privatizzazione di Poste Italiane.....	99
4.1 La gestione e il trasferimento di denaro: il conto corrente postale.....	99
4.2 L'offerta dei prodotti d'investimento.....	102
4.3 I servizi assicurativi.....	104
5. L'acquisizione del Mediocredito Centrale per il sostegno delle piccole e medie imprese.....	106
CONCLUSIONI.....	108
BIBLIOGRAFIA.....	112
SITOGRAFIA.....	115

INTRODUZIONE

Analizzando le vicende che hanno caratterizzato l'economia nazionale dal dopoguerra fino ad oggi, si mette particolarmente in risalto il processo di privatizzazione, avviato negli anni 90, che interessò le Aziende pubbliche fin ad allora impegnate nei vari settori strategici.

Dal primo dopoguerra si nota come la presenza dello Stato nell'economia nazionale, messa in ginocchio dagli eventi bellici, si è resa necessaria per avviare quel processo di sviluppo che ha accompagnato il sistema produttivo fino ai nostri giorni.

Ulteriore preoccupazione dello Stato fu quella di garantire, oltre lo sviluppo economico, anche lo sviluppo sociale dell'intera nazione, data l'evoluzione dallo Stato liberale allo Stato sociale¹, iniziando ad operare in tutti quei settori impegnati nell'erogazione dei servizi di pubblica utilità. Tali servizi erano ritenuti essenziali per la collettività infatti, al fine di permettere a chiunque ne avesse interesse di potervi accedere, questi settori rappresentavano una riserva originaria, non consentendo quindi a nessun altro soggetto economico

¹ Mentre lo Stato liberale aveva come prerogativa quella di tutelare la libertà e la proprietà privata senza preoccuparsi delle condizioni economiche del singolo individuo, lo Stato sociale, fondandosi sul principio di "uguaglianza sostanziale", mira ad intervenire nell'economia per ridurre le "diseguaglianze sociali" al fine di garantire diritti e servizi sociali considerati di interesse generale. Quanto detto trova fondamento nella Costituzione già dai primi articoli, come ad esempio al secondo comma dell'articolo 3 che recita: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."

l'accesso come imprenditore in quel determinato settore, ed è per questo che le Aziende di Stato operavano in regime di Monopolio pubblico.

Il sistema dell'impresa pubblica così come delineato si dimostrò, già dopo qualche decennio, non adatto al proseguimento dello sviluppo economico e sociale dell'intera nazione.

Si rese necessaria quindi un'ulteriore opera di ristrutturazione caratterizzata dall'inizio di una graduale fase di privatizzazione delle imprese pubbliche che interessò anche le Public Utilities.

Quindi se inizialmente la presenza dell'impresa pubblica nell'economia è stata decisiva, si nota un'inversione di marcia attraverso un graduale ridimensionamento dell'intervento dello Stato nel settore economico che da imprenditore assume il ruolo di regolatore.

Ciò non è dovuto solo ai problemi che affliggevano il sistema economico a livello nazionale o a problemi interni propri dell'azienda pubblica vista l'inadeguatezza a raggiungere il punto di pareggio, ma anche a causa di impulsi provenienti dall'ordinamento comunitario per la realizzazione di un mercato unico a livello internazionale a tutela della concorrenza.

Questa tesi di laurea si concentra principalmente sul processo di privatizzazione che ha interessato l'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni la quale fu oggetto di un duplice processo di privatizzazione in quanto venne trasformata con un primo provvedimento in Ente Pubblico Economico e solo successivamente in Società per Azioni.

Questo postale fu il primo servizio pubblico ad essere disciplinato anche a livello internazionale vista l'importanza rivestita dal settore per le comunicazioni, inizialmente intercorrenti solo fra i vari Stati.

In questo settore l'intervento pubblico giocò un ruolo decisivo nella fornitura di tale servizio garantendo l'accessibilità a chiunque, senza alcuna differenza di prezzo, e in qualsiasi zona del paese grazie alla capillare rete di uffici creati su tutto il territorio nazionale anche in quelle dove un privato non avrebbe mai operato se non con tariffe superiori alla media.

La liberalizzazione del Settore Postale ebbe inizio col recepimento della Direttiva Comunitaria 97/67/Ce indicando Poste Italiane S.p.A. come la società incaricata per la fornitura del servizio universale postale.

Ulteriori Direttive si susseguirono con l'intento di ridurre sempre più l'ambito dei servizi rientranti nella riserva fino a raggiungere la completa liberalizzazione del settore.

Per ultimo sono stati analizzati i diversi servizi finanziari messi a punto dalla Società Poste Italiane S.p.A. tali da renderla paragonabile ad un vero e proprio operatore finanziario.

C'è comunque da sottolineare che il settore postale è stato da sempre impegnato, oltre che nello svolgimento della funzione tipica rientrante nel settore delle comunicazioni, nell'offerta di prodotti finanziari per conto della Cassa Depositi e Prestiti: quest'ultima si serviva degli uffici postali per la

raccolta del risparmio tra il pubblico, tant'è che si parlava di Casse di Risparmio Postali.

Dopo la trasformazione in Società per Azioni, Poste Italiane S.p.A. non limitò l'ambito dei servizi finanziari da essa offerti soltanto alla raccolta del risparmio per conto di Cassa Depositi e Prestiti ma ampliò la propria gamma di prodotti offrendo al pubblico anche ulteriori servizi come quelli d'investimento, assicurativi o previdenziali, o ancora di conto corrente tale da essere qualificata come un istituto d'intermediazione finanziaria in contrapposizione alle banche.

L'erogazione di tali servizi, affidata al circuito Bancoposta, conobbe uno sviluppo senza precedenti permettendo alla Società Poste Italiane di raggiungere fatturati elevati, fin ad allora sconosciuti, catalogandola tra le società leader nel settore.

CAPITOLO I

LA PRIVATIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

SOMMARIO: 1. Forme di privatizzazione e imprese pubbliche – 2. Il necessario intervento pubblico nell'economia e l'istituzione dell'IRI – 3. Crisi del settore pubblico e politiche di privatizzazione – 4. Quadro normativo delle privatizzazioni in Italia – 5. Modelli di privatizzazione – 6. I servizi di pubblica utilità nel contesto delle privatizzazioni – 7. Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore: Le Autorità di Regolazione – 8. L'influenza del diritto comunitario sulle privatizzazioni – 9. Il Divieto di concedere aiuti di Stato ed eccezioni

1. Forme di privatizzazione e imprese pubbliche

La privatizzazione è quel processo che comporta l'assoggettamento della disciplina delle imprese pubbliche, che prima erano sottoposte alle regole di diritto pubblico, alle regole tipiche del diritto privato. Il termine privatizzazione può assumere diversi significati: nel caso in cui vi è un trasferimento della proprietà pubblica ai soggetti privati, quando si procede

con l'eliminazione di barriere monopolistiche o, ancora, quando si trasformano enti e aziende pubbliche in Società Per Azioni.

Generalmente si indicano di 2 tipi di privatizzazione:

- *Privatizzazione formale* che consiste nella trasformazione dell'ente pubblico in una forma giuridica tipica del diritto privato, di solito in SPA mantenendo ugualmente il controllo in mano pubblica col possesso della totalità o quanto meno la maggioranza delle partecipazioni.
- *Privatizzazione sostanziale* che consiste nel successivo trasferimento del controllo delle società interessate ai privati procedendo quindi ad una successiva e graduale cessione delle partecipazioni².

Le prime forme di privatizzazione sono state di tipo formale, quindi si è assistito soltanto ad un cambiamento della veste giuridica attraverso la quale esercitare l'attività d'impresa, ma nella sostanza il controllo è rimasto ugualmente in mano pubblica. Questo tipo di trasformazione ha, comunque, anche un significato sostanziale, perché il passaggio ad una forma giuridica di diritto privato ne comporta la stessa sottoposizione alle regole comuni; quindi ci troviamo di fronte ad una società pubblica ma sottoposta alle regole tipiche del diritto privato.

² M. Cammelli e G. Sciuillo, *Pubblica amministrazione e privatizzazioni dopo gli anni 90, un primo bilancio*, Maggioli Editore, Rimini, 2004.

È evidente come la semplice adozione di modelli organizzativi tipici del diritto privato non comporti automaticamente un arretramento dei poteri pubblici dall'erogazione del servizio; ciò che cambia sono i criteri di gestione della stessa impresa. In passato infatti determinate scelte erano assunte sulla base di una logica pubblicistica e non privatistica; l'obiettivo non era una gestione efficiente e profittevole del servizio, ma vi era, più che altro, un interesse a raggiungere risultati apprezzabili soltanto in sede politica.

Oggi la situazione si è ribaltata, infatti gli obiettivi fondamentali sono diventati l'efficienza e l'economicità delle operazioni.

La privatizzazione formale pone la società nella prospettiva della dismissione, che è la situazione antecedente alla cessione delle partecipazioni, e questa eventualità induce ad una gestione più razionale anche in vista della sollecitazione al pubblico risparmio.

Di solito, ad una privatizzazione di tipo sostanziale, che comporta il passaggio della proprietà dal pubblico al privato e non solo un mutamento della veste societaria attraverso cui esercitare l'attività, precede una privatizzazione di tipo formale: infatti la cessione del controllo ai privati può avvenire soltanto se l'impresa pubblica è costituita sotto forma di società³.

Si parla di "liberalizzazione" quando la privatizzazione ha come oggetto attività pubbliche aventi natura economica che fin ad allora erano state svolte in condizioni di monopolio pubblico.

³ S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Editori Laterza, Bari, 2011.

Quando invece l'attività passa dai poteri pubblici a soggetti privati, ma il finanziamento rimane in capo al pubblico, è più corretto parlare di "esternalizzazione": si verifica per tutte quelle attività che non sono economicamente autosufficienti come l'attività di liquidazione delle imposte o l'attribuzione, a società private, di funzioni che prima venivano svolte da un ente pubblico. La differenza fondamentale rispetto alla privatizzazione intesa nel vero senso del termine è che la disciplina a cui viene assoggettato il nuovo soggetto economico, pur essendo di natura privatistica, è di tipo misto facendo riferimento sia alla sfera del diritto privato che al ramo amministrativo a causa dell'attività da esso svolta⁴.

Le imprese pubbliche presenti nel periodo antecedente la fase della privatizzazione, avviata negli anni 90, erano di 4 tipi:

- Impresa organo: l'ente pubblico esercitava l'attività d'impresa per mezzo di un proprio organo. In questo caso il soggetto pubblico non era imprenditore perché si trattava di un'attività imprenditoriale sussidiaria e non prevalente.
- Impresa ente pubblico: che a sua volta si distingue in impresa ente pubblico operativo dall'impresa ente pubblico di gestione o holding dove il primo produce direttamente per il mercato mentre la seconda detiene partecipazioni in altre società. Questa tipologia è caratterizzata dal fatto

⁴ S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Editori Laterza, Bari, 2013.

che l'attività, pur il soggetto pubblico rivestendo la qualifica di imprenditore, è sottoposta alla disciplina del diritto privato.

- Impresa-società con partecipazione pubblica: in questo caso il soggetto che svolge l'attività d'impresa è un privato, mentre la pubblicità si riscontra nel soggetto che la controlla attraverso la partecipazione azionaria.
- Gruppo pubblico: è una specie mista perché presenta elementi comuni all'impresa ente pubblico e all'impresa società con partecipazione pubblica; in questo caso vi troviamo al vertice un ente pubblico di gestione, successivamente trasformato in società con partecipazione statale, e più in basso vi sono società con partecipazione pubblica.

Da quanto descritto fin ora si nota come sia facilmente possibile trovarsi di fronte ad imprese con partecipazione pubblica ma che non sono tuttavia imprese pubbliche o, viceversa, in imprese con partecipazioni private che invece sono imprese pubbliche.

2. Il necessario intervento pubblico nell'economia e l'istituzione dell'IRI

L'intervento pubblico nel nostro paese trae origine dalla condizione di crisi in cui si vennero a trovare il sistema industriale e quello bancario nei primi decenni del 900. L'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale) fu istituito il 24 gennaio 1933, inizialmente sotto forma di ente pubblico temporaneo, per far fronte alla gravissima crisi in cui versava sia il settore industriale dell'economia italiana di quegli anni sia il settore bancario in quanto vedeva coinvolte soprattutto le tre maggiori Banche che fin ad allora erano state essenziali nel processo di sviluppo dell'economia italiana, dato il sostegno alle imprese italiane in termini di dotazione di capitale di rischio. Si trattava della Banca Commerciale Italiana, del Banco di Roma e del Credito Italiano che svolgevano sia la funzione di banche d'investimento che quella di banche commerciali, per questo chiamate Banche Miste, partecipando inoltre al capitale delle imprese.

Le imprese colpite maggiormente dalla crisi erano quelle appartenenti al settore siderurgico e meccanico a causa degli ingenti investimenti di cui si erano fatte carico per far fronte alle forniture richieste dallo Stato che a quel tempo era impegnato nella Prima Guerra Mondiale. Con esse furono trascinate nella crisi anche le Banche che fino ad allora le avevano sostenute.

Esaminando la denominazione data all'istituto fondato, cioè l'IRI che sta per Istituto per la Ricostruzione Industriale, è facilmente intuibile che la sua finalità era quella di ristabilire la situazione economica; in quel periodo si maturò la convinzione che l'unico modo per far ripartire l'economia del paese fosse un significativo intervento pubblico nell'economia.

Dopo l'istituzione dell'IRI si procedette col riordino della situazione economica della nazione concentrandosi maggiormente su due settori:

- Riorganizzazione del sistema bancario, abolendo la presenza di Banche Miste e quindi separando le banche con funzione commerciale dalle banche con la funzione d'investimento.
- Cessione di parte delle partecipazioni di controllo precedentemente detenute dalle tre maggiori banche nelle imprese: non si volle cederle interamente per evitare che il controllo di quelle attività che erano esercitate in regime di monopolio finissero nelle mani private⁵.

Inizialmente l'intento era quello di procedere, dopo aver compiuto una prima fase di salvataggio, alla successiva dismissione delle partecipazioni dell'IRI ai privati avendo dato impulso al meccanismo di mercato.

⁵ Per uno studio più approfondito consultare il sito www.archivistoricoiri.it

Questo progetto alla fine non si realizzò perché il 24 giugno 1937 l'IRI divenne Ente permanente di gestione e di controllo degli investimenti pubblici costituendo al suo interno due sezioni distinte:

- "sezione bancaria" composta dalle tre banche sopra menzionate qualificate come Banche di Interesse Nazionale.
- "sezione industriale" che ricomprendeva le partecipazioni di controllo nelle imprese precedentemente detenute dalle banche⁶.

Da questo momento in poi si assistette ad un progressivo ampliamento dell'intervento pubblico nell'economia statale basato su nuove finalità, come quella dell'accrescimento del benessere collettivo, oppure il sostegno dell'occupazione. Si assiste quindi ad uno Stato che non si limita più ad operare come organo di disciplina dall'esterno ma diventa esso stesso imprenditore. Successivamente, vista la stragrande diffusione delle società per azioni con partecipazione pubblica, nel '56 venne istituito il Ministero delle partecipazioni statali, dal quale andarono a dipendere gli enti pubblici economici di gestione delle partecipazioni statali. Con la stessa legge che istituiva detto ministero, si sancì il principio secondo cui lo stato non poteva più essere azionista diretto; le azioni di proprietà diretta dello stato vennero attribuiti agli enti di gestione a loro volta sottoposti al controllo dello Stato.

⁶ Per una lettura più approfondita consultare il sito <http://www.si24.it/2013/10/15/che-cos-e-iri-istituto-ricostruzione-industriale/>

Pertanto a metà degli anni '50 il sistema delle partecipazioni statali si articolava su tre livelli:

- Ministero delle Partecipazioni Statali
- Enti pubblici di gestione
- Società per azioni controllate dagli enti pubblici di gestione

3. Crisi del settore pubblico e politiche di privatizzazione

A causa di molteplici mutamenti che si ebbero sia nel contesto economico nazionale che internazionale, alla fine degli anni 70 il settore pubblico iniziò ad entrare in crisi. Va sottolineato tuttavia, che il settore pubblico negli anni precedenti aveva assunto caratteri erogativi ed assistenzialistici al fine di mantenere ugualmente in vita imprese che però non erano sufficientemente in grado di generare ricavi quantomeno per coprire i costi, innescando così un processo di continuo indebitamento che ormai non era più sostenibile.

In un secondo momento, significativi punti di debolezza emersero quando si iniziò ad operare a livello internazionale: fu subito evidente come le imprese italiane non fossero in grado di competere a livello comunitario a causa delle

ridotte dimensioni dovute inoltre all'assenza di finanziamenti destinati a sostenere lo sviluppo delle stesse⁷.

In un'ottica in cui la grande dimensione delle imprese costituiva uno dei punti di forza per poter competere a livello internazionale, si dimostrò necessario che le imprese dimostrassero di essere in possesso di adeguate risorse finanziarie e di capacità strategiche e gestionali che consentissero di poter realizzare impegnativi progetti d'investimento al fine di accrescere sempre più le proprie dimensioni. In un contesto del genere le imprese italiane si rivelarono deboli sia sul piano finanziario che su quello strategico e gestionale e quindi nettamente in ritardo a far fronte alla grande dimensione e spietata concorrenza del mercato internazionale. La causa principale di una siffatta situazione era collegabile al fatto che le nostre imprese, prevalentemente di piccole/medie dimensioni, erano basate su un capitalismo di tipo familiare caratterizzato da una scarsa diffusione della proprietà azionaria e da una decisa estraneità di partecipazione delle banche al capitale di rischio delle stesse imprese. Immergendosi in un'ottica dove l'unica via d'uscita poteva essere quella d'imboccare la strada della privatizzazione delle imprese pubbliche, che fino ad allora avevano caratterizzato l'economia italiana, si iniziò a pensare quali politiche intraprendere ricercando per ognuna di esse le finalità perseguibili:

⁷ Soltanto le imprese di grandi dimensioni possono sopravvivere alla concorrenza spietata del mercato unico, L. Anselmi, *Privatizzazioni: Come e perché*, Maggioli Editore, Rimini, 1995.

- *Cessione del patrimonio immobiliare* comprendente tutti quei beni dello Stato che non sono mai stati impiegati in attività economiche o valorizzate; il ricavato andava a migliorare le precarie condizioni in cui versavano le casse dello Stato senza incidere né sugli equilibri sociali, né sulla struttura del nostro sistema economico. Un altro risultato apprezzabile di tali cessioni sarebbe stato quello di immettere nel circuito economico un insieme di beni che, contrariamente a quanto fatto fino a quel momento, avrebbero potuto essere utilizzati dai privati per l'avvio di nuove attività economiche.
- *Trasformazione di enti ed aziende pubbliche in Società per Azioni*: in questo caso, a prescindere dalla successiva alienazione delle partecipazioni, i vantaggi sarebbero stati notevoli, soprattutto perché sarebbe stato possibile per lo Stato esercitare i poteri che la disciplina privatistica attribuiva all'azionista di maggioranza, in riferimento al controllo ed all'incidenza strategica sulle scelte dell'azienda, senza rinunciare alla tutela degli interessi generali di politica economica e sociale, ma soltanto di avvantaggiarsi di uno strumento giuridico-organizzativo più flessibile e più orientato all'economicità ed all'efficienza di quanto lo siano stati gli enti pubblici e le aziende autonome statali. Questa finalità comunque non era di unanime condivisione: infatti vi era chi asseriva che il cambiamento della sola forma giuridica non fosse sufficiente a garantire una gestione efficiente

ed economica dell'impresa, ma che fosse inoltre necessaria una successiva collocazione delle partecipazioni della società sul mercato. Altri ancora ritenevano che le condizioni necessarie per una gestione d'impresa in efficienza ed in economicità potevano essere garantite soltanto dalla presenza di un ambiente competitivo⁸.

- *Cessione ai privati delle aziende pubbliche (privatizzazione sostanziale)*: si trasferisce la proprietà di enti o aziende pubbliche a soggetti privati quando si ritiene che la gestione privata possa migliorare l'efficienza sia produttiva che allocativa, oppure quando determinati settori di attività non siano più ritenuti strategici per le finalità di politica economica. Le finalità associate a questo tipo di privatizzazione sono varie e distinguibili in obiettivi di politica economica, di azienda e di finanza pubblica. Quelle che risaltano maggiormente sono riferibili alla riduzione dell'attività imprenditoriale pubblica in settori dove il mercato è in grado di autoregolarsi nella direzione di un'efficiente allocazione ed utilizzo delle risorse ed allo sviluppo di un mercato azionario attraverso una maggiore partecipazione dei risparmiatori.

- *Deregolamentazione*: comporta l'abbattimento delle barriere normative che fin ad allora avevano limitato l'ingresso di operatori privati in determinati settori di attività, favorendo così lo sviluppo di più soggetti economici che operando in regime concorrenziale sono in grado di

⁸ Soltanto la capacità di generare reddito di un'impresa può far suscitare interesse all'acquisto di partecipazioni in essa. L. Anselmi, *Privatizzazioni: Come e perché*, Maggioli Editore, Rimini, 1995.

conseguire migliori risultati in termini sia di efficienza che di economicità.

- *Aziendalizzazione degli organismi pubblici:* consente l'adozione di criteri e strumenti di gestione tipiche delle aziende private che fin ad allora non avevano caratterizzato la gestione e l'organizzazione interna delle aziende pubbliche. Si cercava quindi di ricondurle a quella natura "economica", tipica dell'azienda di diritto privato, di cui non si era tenuto in considerazione nel tempo.

- *Decentramento gestionale o privatizzazione funzionale:* questo tipo di privatizzazione consiste nell'affidamento ad operatori privati di compiti gestionali, dell'intera attività o solo un ramo di essa, che fin ad allora erano svolti dall'ente o azienda pubblica senza andare a modificare la titolarità che rimane di pertinenza dello stato o ente pubblico. La finalità di tale politica di privatizzazione era quella di riqualificare il compito dello Stato che fin ad allora era stato direttamente coinvolto nella produzione e nella gestione dell'impresa, riducendo quest'aspetto ed affermando maggiormente i poteri dello Stato sotto il profilo regolamentare.

Analizzando i vari profili fin ora elencati si nota come gli obiettivi di maggiore rilievo di dette politiche di privatizzazione sono sostanzialmente

quello di intervenire allo scopo di risolvere le inefficienze nella gestione delle imprese pubbliche che comportano sprechi⁹.

Interventi del genere avrebbero avuto delle ripercussioni inoltre sulla riduzione del debito pubblico e un miglioramento della competitività non solo interna ma anche a livello comunitario permettendo quindi di poter fronteggiare la globalizzazione dei mercati e la internazionalizzazione delle imprese¹⁰.

4. Quadro normativo delle privatizzazioni in Italia

Anche se la fase di privatizzazione ebbe inizio già dalla seconda metà degli anni 80, il primo vero e proprio provvedimento normativo regolante la materia fu il decreto legge 5.12.1991, n. 386, intitolato "Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica", convertito in legge 29.1.1992, n. 35. Con questo provvedimento il legislatore

⁹ La rigidità del Diritto Pubblico non offre la possibilità allo Stato di adeguarsi alle nuove esigenze causando sempre più inefficienze di gestione, G. Marasà, *Profili giuridici delle privatizzazioni*, Giappichelli Editore, Torino, 1998.

¹⁰ Se gli obiettivi principali sono riferibili al contenimento della spesa con conseguente riduzione del debito pubblico, bisogna tenere presente anche che ciò che si guadagnerà dalla privatizzazione delle imprese dipende anche dal regime di mercato in cui esse andranno ad operare oltre che dal Valore Economico attribuitogli al momento, L. Anselmi, *Privatizzazioni: Come e perché*, Maggioli Editore, Rimini, 1995.

vuole mutare radicalmente la politica di intervento dello Stato nell'economia nazionale per valorizzare le strutture produttive e contribuire al risanamento della spesa pubblica, anche mediante l'alienazione di beni patrimoniali suscettibili di gestione economica, prevedendo due fasi riconducibili al processo di privatizzazione:

- 1) Trasformazione della natura del soggetto giuridico da pubblica a privata, quindi trasformazione delle imprese pubbliche in Società Per Azioni;
- 2) Dismissione delle azioni.

Preme precisare che in merito al primo punto, che riguarda soltanto una privatizzazione di tipo formale, detto decreto parla di possibilità e non di obbligatorietà dell'impresa pubblica a trasformarsi in Società Per Azioni.

In merito al secondo punto, cioè alla successiva alienazione delle azioni che riguarda invece una privatizzazione di tipo sostanziale, anch'essa è prevista come facoltativa e non come obbligatoria, prevedendo inoltre diverse opzioni a seconda che si consegua o meno la perdita del controllo di maggioranza, diretto o indiretto, da parte dello Stato.

Un secondo provvedimento, emanato per portare avanti il processo di privatizzazione, possiamo ravvisarlo nel decreto legge 11 luglio 1992 n. 333, convertito in legge l'8 agosto 1992 n. 359, intitolato "Misure urgenti per la

finanza pubblica". Vista la condizione in cui versavano le casse dello Stato a causa della grave situazione economica, si ritenne emanare con urgenza questo decreto affinché si desse una brusca accelerata al processo di privatizzazione che fino ad allora non aveva conseguito grandi risultati, dato che nella legge precedente si parlava di possibilità di trasformazione e non di obbligatorietà. È nello stesso decreto che si dispone l'immediata trasformazione in Società Per Azioni di IRI, ENI, INA ed ENEL. In più, è facoltà del CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) disporre la trasformazione in società per azioni di enti pubblici economici "qualunque sia il loro settore di attività"¹¹.

Notiamo che anche in questo secondo provvedimento viene messo maggiormente in risalto il profilo formale della privatizzazione e non quello sostanziale; la trasformazione, almeno in questa fase, non è strumentale all'abbandono dell'intervento pubblico diretto nell'economia, ma riflette più una volontà di superare il modello dell'ente pubblico economico in favore di quello societario di diritto comune nel presupposto che l'adozione della formula privatistica della Società Per Azioni favorisca l'efficienza e l'economicità della gestione.

Fu il decreto del 31 maggio 1994, n. 332 convertito in legge 30 luglio 1994, n. 474, a contenere per la prima volta una disciplina dettagliata su come

¹¹ Documenti CNEL, *Le privatizzazioni delle Imprese Pubbliche, Aspetti giuridico-normativi ed economico-finanziari*, Roma, 1997.

effettuare la successiva dismissione delle azioni: tratta quindi la privatizzazione sostanziale delle imprese pubbliche.

L'incipit di questa legge esclude espressamente l'applicabilità della disciplina della contabilità generale dello Stato alle alienazioni delle partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni prevedendo infatti che l'alienazione delle partecipazioni possa avvenire o mediante offerta pubblica di vendita o mediante la cessione delle azioni sulla base di trattative dirette con i potenziali acquirenti, o ancora ricorrendo in maniera mista ad entrambe le procedure: la scelta della modalità con cui procedere per la dismissione è effettuata con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro¹².

Nel caso in cui i protagonisti della privatizzazione sostanziale siano società impegnate nell'erogazione di servizi di pubblica utilità, bisogna porre particolare attenzione alle modalità di cessione delle partecipazioni a tutela dell'interesse pubblico da soddisfare, in maniera tale da garantire la persistenza dell'erogazione del servizio evitando il passaggio da un monopolio pubblico ad un monopolio privato¹³.

¹² Articolo 1 secondo comma del *Decreto Legge 474/1994*.

¹³ Fino ad allora erano settori rientranti nell'ambito della Riserva originaria o esclusiva, M. Cammelli e G. Sciallo, *Pubblica amministrazione e privatizzazioni dopo gli anni 90, un primo bilancio*, Maggioli Editore, Rimini, 2004.

5. Modelli di privatizzazione

I modelli fin ad allora utilizzati dagli altri paesi europei nel processo di privatizzazione, erano strettamente legati alle caratteristiche del sistema economico-finanziario di ognuno di essi.

In Inghilterra, viste le caratteristiche del mercato finanziario abbastanza sviluppato, il modello scelto per procedere alla cessione delle partecipazioni azionarie è stato quello della “public company”; di riflesso in Francia dove la presenza del settore pubblico sul mercato era molto diffusa e in più il mercato finanziario non godeva dell’efficienza allocativa come quello inglese, portò alla scelta di un modello differente, quello del “nocciolo duro”, che rispetto a quello anglosassone permetteva inoltre di mantenere un controllo più stringente, a maggior tutela degli interessi nazionali, in quei settori ritenuti strategici¹⁴.

Il modello della “public company”, è un modello societario di corporate governance ad azionariato diffuso, in cui i piccoli risparmiatori, ed ancor più gli investitori istituzionali, svolgono un ruolo primario nel controllo del management.

Viceversa il modello del “nocciolo duro”, è un modello societario di corporate governance basato sulla individuazione di un gruppo ristretto di

¹⁴ Documenti CNEL, *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche, aspetti giuridico-normativi ed economico-finanziari*, Roma, 1997.

azionisti di riferimento: si tratta di un gruppo di imprese scelte dal Governo al fine di creare un nucleo nazionale stabile di controllo.

Il processo di privatizzazione avviato in Italia, a differenza di Francia e Gran Bretagna, è stato caratterizzato dall'adozione di un modello molto più pratico, senza seguire in maniera specifica uno dei due precedentemente richiamati; ciò è stato dettato dallo scarso sviluppo del mercato borsistico nazionale oltre che dalla bassa presenza di investitori istituzionali e di potenziali partecipanti ai “noccioli duri” come in Francia. Per tali ragioni il modello che è stato effettivamente adottato in Italia è stato di tipo “misto”, incorporando elementi sia dell'Offerta Pubblica di Vendita attuata in Gran Bretagna che del modello della “vendita diretta” come in Francia, tentando di individuare un nucleo di azionisti di riferimento che potessero fornire una certa stabilità alla compagine societaria¹⁵.

6. I servizi di pubblica utilità nel contesto delle privatizzazioni

Il processo di privatizzazione ha interessato anche le Public Utilities cioè tutte quelle aziende che forniscono una serie di servizi considerati essenziali

¹⁵ Oltre alla cessione delle partecipazioni secondo il modello misto, vi fu una significativa presenza di canali di vendita diretta che caratterizzò circa il 20% delle dismissioni nel nostro paese. Documenti CNEL, *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche, aspetti giuridico-normativi ed economico-finanziari*, Roma, 1997.

per la collettività¹⁶. In passato il concetto di servizio pubblico era legato ad una visione meramente soggettiva: infatti un servizio veniva considerato tale solo se prodotto e distribuito da un soggetto pubblico. Con i primi provvedimenti che diedero il via alla fase delle privatizzazioni, questa visione soggettiva di servizio pubblico è stata superata da una definizione di tipo oggettivo che configura un servizio pubblico prescindendo dalla natura del soggetto che lo produce ma in quanto essenziale per la collettività. È lo stesso articolo 43 della Costituzione che sancisce, anche se non in maniera esplicita, che ai fini di utilità generale vi possa essere la possibilità che alcuni servizi pubblici essenziali, caratterizzati da preminente interesse generale, siano svolti da imprese private¹⁷. Questa definizione tuttavia non è da considerarsi in maniera assoluta, perciò la categoria dei servizi pubblici rimane una categoria aperta che in quanto tale è destinata a ricomprendere prodotti e servizi considerati essenziali secondo gli orientamenti politici, economici e sociali dei vari governi nazionali che si susseguono.

Anche se per la privatizzazione delle Public Utilities si fa riferimento alle norme prima elencate, concentrandoci maggiormente sulla legge 474/1994 che riguarda la privatizzazione sostanziale e quindi non solo la trasformazione dell'ente pubblico in soggetto privato ma anche la successiva

¹⁶ E. Barucci e F. Pierobon, *Le privatizzazioni in Italia*, Carocci, Roma, 2007.

¹⁷ Articolo 43 della *Costituzione*: A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.

alienazione delle partecipazioni che allo stesso soggetto si riferiscono, è interessante analizzare come lo Stato si sia preoccupato ad individuare meccanismi finalizzati a garantire un'adeguata tutela degli interessi pubblici essenziali ad esse sottesi. Con questi meccanismi, oltre a configurare la volontà degli enti pubblici a mantenere il controllo delle Public Utilities, si vuole evitare che il possesso della maggioranza delle partecipazioni vada a finire nelle mani del privato col rischio di intaccare la funzione sociale che li caratterizza. Bisogna puntualizzare che fino a quel momento la gestione delle attività di produzione ed erogazione dei servizi di pubblica utilità era caratterizzata prevalentemente dall'utilizzo dello strumento delle aziende ed imprese a proprietà pubblica gestite in condizioni monopolistiche.

Venne così individuato lo strumento della *Golden Share*, utilizzato per la prima volta in Inghilterra durante la fase delle privatizzazioni, per consentire al governo di continuare a controllare le società neo-privatizzate anche dopo la cessione delle partecipazioni agli investitori privati. Anche in Italia con la *Golden share* vengono riconosciuti in capo all'ente pubblico dei poteri speciali per consentire di esercitare il controllo su quelle imprese privatizzate che operavano in settori di particolare valore strategico a prescindere dal pacchetto azionario rimasto in mano pubblica; la quota in mano pubblica può, infatti, essere al limite ridotta ad una sola simbolica azione e conferisce allo Stato un potere sulle scelte strategiche anche quando la privatizzazione è completata. Dal possesso della Golden Share derivano una serie di poteri

speciali come ad esempio: il potere di nomina o revoca degli amministratori, il potere di veto in merito a deliberazioni che possono mutare l'assetto societario come per le operazioni di fusione o scissione, o ancora la facoltà di gradimento all'ingresso di nuovi partecipanti al capitale sociale. Esaminando questi poteri speciali è facilmente intuibile come questa clausola, permettendo allo Stato di poter influenzare la vita e le decisioni di un'impresa senza il possesso della maggioranza del capitale sociale, abbia costituito un limite alle privatizzazioni e un disincentivo all'investimento privato visto il disequilibrio che si veniva a creare nel contesto azionario tra partecipanti pubblici e partecipanti privati; per questi motivi tale istituto non era ben visto dall'ordinamento comunitario.

La Corte di Giustizia europea, in una sentenza, ha evidenziato la violazione dei principi di libera circolazione dei capitali e di libertà di stabilimento causate dalla Golden Share. Il ricorso è stato promosso dalla Commissione contro la Repubblica Italiana nel 2006 facendo leva sulla lettera del Trattato nel punto in cui consente eccezioni per ragioni di ordine pubblico, sicurezza pubblica, salute pubblica e difesa e pertanto l'obiettivo di proteggere alcune attività economiche può essere accettabile purché in casi specifici.

La Commissione ha ritenuto che la formula utilizzata vada «oltre quanto necessario per tutelare gli interessi pubblici che ne costituiscono l'oggetto¹⁸» asserendo inoltre che le preoccupazioni di interesse pubblico avrebbero

¹⁸ Per ulteriori approfondimenti in materia consultare la *sentenza 26 marzo 2009 della Corte di Giustizia (causa C-326/07)*.

potuto essere prese in considerazione mediante disposizioni alternative meno restrittive¹⁹.

La Corte di giustizia europea con la sentenza del 26 marzo 2009, ammettendo il ricorso della Commissione, ha bocciato la *Golden Share* italiana, giudicando le disposizioni di cui al decreto legge n. 332/1994 contrarie alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione di capitali²⁰. Al fine di attenersi a quanto richiesto dall'Unione Europea e di evitare ulteriori sanzioni, in Italia venne emanato il Decreto Legge n.21 del 15 marzo 2012, qualche mese più tardi convertito in legge, precisamente a maggio dello stesso anno, con cui si provvede a riscrivere la disciplina normativa in materia di poteri speciali attribuiti allo Stato nell'ambito delle società privatizzate (Public Utilities).

Questa nuova legge va ad abrogare la previgente disciplina delle *Golden Share* prevedendo poteri speciali del Governo sugli assetti societari nei settori più delicati come quello della difesa e della sicurezza nazionale e in quelli dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni.

È prevista inoltre una disciplina differente a seconda del settore in cui la società oggetto dei poteri speciali opera. Per ciò che concerne il settore della difesa e della sicurezza nazionale, i poteri sono molto simili a quelli conferiti con la vecchia *Golden Share*, mentre per quanto riguarda gli altri settori

¹⁹ Procedura d'infrazione riguardo i poteri speciali nelle società privatizzate, ulteriori approfondimenti disponibili alla pagina http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-859_it.htm

²⁰ L. Scipione, *L'arma della "golden share" tra giurisprudenza comunitaria ed evoluzione normativa interna*, Innovazione e diritto n. 1-2/2010.

impegnati anch'essi nell'erogazione di servizi di pubblica utilità, i poteri speciali sono esercitabili solo nel momento in cui vengono poste in essere operazioni straordinarie che possano costituire “grave pregiudizio per gli interessi pubblici relativi al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità degli approvvigionamenti”²¹.

Quindi, se prima era il possesso di un'azione speciale a far godere lo Stato di determinati poteri a garanzia del mantenimento del servizio pubblico, in una simile situazione è la particolare valenza strategica delle imprese e delle attività in questione a far sì che lo Stato goda di determinati privilegi per la stessa finalità prima garantita; si passa quindi all'istituto della *Golden power* basato su valutazioni di tipo oggettivo dell'attività e non del soggetto possessore della partecipazione.

Le nuove norme relative alla *Golden Power* mirano innanzitutto a chiudere la procedura d'infrazione aperta nel 2009 dalla Commissione europea inerente l'istituto della *Golden Share*, accogliendo la regola europea secondo cui, anche se il possesso del pacchetto azionario di un'azienda privata sia nelle mani di un soggetto pubblico questi deve comunque comportarsi come un investitore privato per non alterare il corretto funzionamento della concorrenza, potendo dunque esercitare poteri speciali soltanto nelle ipotesi precedentemente descritte²².

²¹ Articolo 2 comma 3 del *Decreto Legge 15 marzo 2012, n. 21*.

²² Per maggiori approfondimenti consultare la pagina <http://www.diritto.it/docs/5088267-golden-share-le-nuove-regole-nel-d-l-21-2012?page=2&source=1&tipo=news>

7. Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore: Le Autorità di Regolazione

Per cercare di risolvere la crisi che nel '29 aveva colpito il sistema economico italiano si è ritenuto indispensabile un intervento dello Stato nell'economia per favorire la ripresa: è proprio in questa fase che lo Stato assume la veste di imprenditore.

Fu proprio in quegli anni che si assistette dapprima all'Istituzione dell'IRI (Istituto di Ricostruzione Industriale) e dell'IMI (Istituto Mobiliare Italiano), entrambi fondati al fine di dare una spinta allo sviluppo dell'economia italiana, e successivamente alla nascita di molti enti pubblici dove tra i più importanti si ricordano l'ENI e l'ENEL. In quel periodo inoltre lo Stato partecipava in ogni settore strategico dell'economia nazionale assicurandone un elevato sviluppo il quale non fu raggiunto mettendo in atto delle pratiche concorrenziali, ma piuttosto derivava da atteggiamenti e pratiche anti-mercato che nel tempo portarono al collasso del settore delle imprese statali. Agli inizi degli anni 90, con l'adozione dei primi provvedimenti in merito alla privatizzazione, si assiste ad una retrocessione dello Stato dai settori di produzione, affermandosi sempre più l'idea che lo Stato non debba essere gestore ma regolatore, quindi sempre più spesso chiamato a regolamentare i mercati con lo scopo di garantirne il loro corretto funzionamento senza però intervenire direttamente.

Da questo momento l'interesse pubblico si concentrerà non più sulla produzione diretta di beni e servizi, ma sulla produzione di un sistema di regole che stimolasse la creazione di mercati efficienti e concorrenziali.

Dato questo nuovo ruolo dello Stato, si rese necessaria l'istituzione delle Autorità di Regolazione dotate di altissima competenza tecnica, al fine di evitare che le dinamiche spontanee del mercato fossero inadeguate a garantire lo sviluppo di quei settori economici in cui prima operava lo Stato in regime di monopolio mentre ora si ritrovano ad operare nel mercato concorrenziale. È con la legge n. 481/1995 che si definiscono i principi di carattere generale destinati a garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità e si regolamenta anche l'istituzione delle Autorità di Regolazione dei Servizi di Pubblica Utilità: queste non sono assoggettate al potere politico oppure all'apparato amministrativo, ma devono risultare indipendenti e *super partes*, soprattutto in questo caso in cui il soggetto regolatore è esso stesso soggetto alla regolazione, in modo da evitare conflitti d'interesse, e al tempo stesso tutelare gli interessi della collettività.

La legge n. 481/1995 regola e definisce inoltre il rapporto fra Autorità e Governo²³: infatti è il Governo che istituisce le Autorità e individua le linee guida che queste ultime devono seguire tenendo conto “nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria, il quadro di sviluppo

²³ Articolo 2 della *Legge 14 novembre 1995, n. 481*: Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese”²⁴.

La legge conferisce potere di osservazione e proposta al Governo, al Parlamento e ai Ministri riguardo ai servizi di loro competenza; prevede inoltre che le Autorità abbiano:

- Potere di regolamentare sulla determinazione delle tariffe e sui livelli di qualità del servizio e la diffusione dello stesso sul territorio nazionale. Questo passaggio della determinazione dei prezzi alle Autorità ha determinato una esclusione di tutte quelle aree che sarebbero potute diventare abusi oppure discrezionalità non controllabili, le quali potevano in qualche modo interferire nella gestione del servizio;
- Funzione di controllo sul funzionamento del mercato, all'erogazione del servizio e all'organizzazione dei soggetti esercenti, al controllo interno e all'utilizzo di carte servizi. In particolare le Autorità svolgono il compito di valutare reclami dei clienti, segnalazioni degli utenti riguardo la qualità del servizio e le tariffe erogate dal concessionario. Inoltre, quest'attività di controllo, si realizza anche mediante l'adozione di una Carta di servizi la quale stabilisce i principi fondamentali sull'erogazione dei servizi pubblici, tutelando il cittadino e ponendo degli obblighi ai

²⁴ Articolo 2 comma 21 della *Legge 481/1995*.

soggetti erogatori affinché vengano raggiunti equi livelli di qualità ed efficienza²⁵.

La legge, oltre le specifiche Autorità, prevede l'istituzione di un organismo che promuova l'applicazione delle linee guida e il perseguimento degli obiettivi di politica economica: dal 1996 opera il Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS)- inizialmente istituito presso il CIPE e trasferito poi, con la legge 17 luglio 2006, n.233, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri- con funzione di consulenza per le problematiche riguardanti i servizi di pubblica utilità. Svolge pertanto attività di ricerca coordinata alle politiche macroeconomiche del Governo con particolare attenzione al controllo dell'inflazione e alla verifica dell'aderenza delle tariffe rispetto ai costi, per un sempre miglior rispetto del principio di economicità ed efficienza del servizio.

Il NARS, così come le Autorità di Regolazione, non si occupa dell'aspetto puramente economico e in termini esclusivamente tariffari, ma anche si prodiga alla regolazione dei servizi di pubblica utilità secondo un profilo anche sociale, di tutela dell'ambiente e uso efficiente delle risorse.

²⁵ E. Cardi, *Mercati e istituzioni in Italia (Diritto pubblico dell'economia)*, Giappichelli Editore, Torino, 2009.

8. L'influenza del diritto comunitario sulle privatizzazioni

Il diritto comunitario ha dato una spinta significativa per l'avvio delle privatizzazioni sostanziali delle imprese pubbliche dei Paesi membri.

Tale influenza è rinvenibile sotto un duplice profilo:

- L'esigenza di risanare il deficit pubblico;
- La creazione dell'Unione Economico Monetaria;

In merito al primo punto, per poter superare le difficoltà che derivavano dai deficit pubblici, molti Stati furono costretti a ricorrere alla "solidarietà comunitaria"²⁶ richiedendo prestiti in base a quanto previsto dal Trattato. Tale situazione di esigenza finanziaria degli Stati permise all'ordinamento comunitario di stabilire dei criteri da rispettare affinché gli Stati potessero accedere a tale fonte di finanziamento: tra questi era previsto anche l'avvio delle privatizzazioni delle imprese pubbliche.

In questa situazione si trovò anche l'Italia, che accettando di diminuire la presenza dello Stato nel settore delle imprese pubbliche, riuscì ad ottenere ingenti finanziamenti da parte della Comunità.

Inoltre, facendo riferimento al secondo punto, l'ammissione all'Unione Economico Monetaria, accettata con la stipula del trattato di Maastricht,

²⁶ E. M. Appiano, *Gli influssi del diritto comunitario: Tra favor e rigore*, Cedam, 2000 (da Contratto e Impresa/Europa 2000).

richiedeva un alto livello di stabilità economica degli Stati partecipanti al fine di evitare che forti squilibri tra i Paesi potessero pregiudicare la nascita dell'Euro o deprezzarlo in maniera significativa.

Nello stesso trattato venivano previsti dei parametri economici che costituivano le condizioni essenziali affinché lo Stato potesse entrare a far parte dell'Unione. Anche oggi il rientro in questi parametri è garantito dal Patto di Stabilità, patto che impegna i vari Stati membri a mantenere sana la propria economia vietando la possibilità di discostarsi da tali parametri dopo averli raggiunti. Anche se in questo caso, a differenza di quanto al primo punto, la privatizzazione non è richiesta in maniera esplicita come condizione per poter accedere all'Unione, si è ugualmente resa necessaria al fine di permettere agli Stati di ridurre il deficit pubblico e rientrare nei parametri richiesti.

Un altro vincolo che ha profondamente influenzato l'avvio del processo di privatizzazione, nonché il controllo delle modalità di attuazione, deriva dalle norme del Trattato in materia di aiuti di Stato²⁷. Esaminando questa disciplina si nota come l'influenza sulle privatizzazioni si configura in maniera diversa a seconda che si tratti di aiuti di Stato concessi alle imprese pubbliche non destinate alla privatizzazione, aiuti di Stato concessi alle imprese pubbliche in vista della loro privatizzazione e aiuti di Stato in favore degli acquirenti delle imprese pubbliche.

²⁷ S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Editori Laterza, Bari, 2011.

Innanzitutto bisogna precisare che è la Commissione l'organo investito del potere di valutare ed eventualmente autorizzare la concessione di aiuti di Stato.

Nell'ipotesi in cui gli aiuti di Stato debbano essere erogati in favore di un'impresa pubblica che versi in stato di crisi, la Commissione ha spesso individuato come presupposto del rilascio dell'autorizzazione, due obblighi a carico dello Stato proprietario:

- Cercare di reperire parte dei fondi necessari alla ristrutturazione delle imprese vendendo sul mercato le società controllate;
- Ridurre l'attività produttiva delle imprese destinatarie degli aiuti di Stato attraverso la vendita di alcuni cespiti aziendali.

In molti settori venne praticato questo orientamento infatti, molte volte si è assistito alla privatizzazione delle imprese controllate che erano ancora recuperabili ed alla chiusura definitiva di quelle irrecuperabili. Altre volte la Commissione, sempre in materia di aiuti alle imprese pubbliche in crisi, subordinò il rilascio dell'autorizzazione alla concessione di tale aiuto non con la privatizzazione dell'impresa pubblica ma con la liberalizzazione dell'attività che fin ad allora era stata esercitata in un regime non concorrenziale. Questi sono stati i presupposti più incisivi richiesti dalla Commissione per il rilascio delle autorizzazioni alla concessione degli aiuti,

ma non gli unici; vi sono state delle ipotesi in cui la Commissione ha dato importanza alla dichiarazione dello Stato circa una futura privatizzazione dell'impresa protagonista, o ancora ipotesi in cui abbia preteso l'impegno dello Stato proprietario alla privatizzazione dell'impresa destinataria dell'aiuto nel caso in cui si fosse ripresentata una situazione analoga.

Nel caso delle imprese destinate alla privatizzazione, bisogna fare riferimento alle ipotesi in cui lo Stato finanziava tali imprese per aumentare il loro valore di vendita senza però tenere in considerazione quanto avrebbe ricavato; in questo caso la Commissione ha disposto che tale ristrutturazione finanziaria è riqualificabile come sovvenzione quando il corrispettivo della vendita risulterebbe inferiore a quanto investito per ripristinarla, oppure quando la chiusura definitiva sia meno onerosa della vendita dato che la prospettiva di cessione implicherebbe il mantenimento in vita dell'entità produttiva²⁸. Si nota quindi come la Commissione, anche nelle operazioni di privatizzazione avviate spontaneamente dagli Stati, abbia potuto concorrere a determinarne le modalità di cessione. In realtà, in queste ipotesi, la Commissione, stranamente, ha ugualmente autorizzato la concessione di aiuti funzionali alle privatizzazioni anche in quelle imprese che in precedenza avevano beneficiato di aiuti per il loro salvataggio. La Commissione ha negato gli aiuti soltanto a quelle imprese per le quali non sussistevano ragionevoli speranze di un recupero di redditività dopo la privatizzazione.

²⁸ E. M. Appiano, *Gli influssi del diritto comunitario: Tra favor e rigore*, Cedam, 2000 (da Contratto e Impresa/Europa 2000).

Sempre sul tema delle privatizzazioni, le sovvenzioni si configurano anche nell'ipotesi di sconti praticati sul prezzo di vendita, che dovrebbe essere almeno pari al valore di mercato, a vantaggio degli acquirenti. In questa ipotesi il compito della Commissione è quello di controllare se il prezzo di vendita dell'impresa sia almeno pari al valore di mercato, obbligando gli Stati a non compiere alcuna discriminazione nelle operazioni di privatizzazione; inoltre incombe sugli Stati il divieto di imporre agli acquirenti delle imprese oggetto della cessione obblighi che ne avrebbero potuto sminuire il prezzo di vendita.

Infine, anche se da quanto detto appare chiaro l'apprezzamento della Commissione al processo di privatizzazione per la ragione che diminuirebbero ulteriori flussi di aiuti alle imprese una volta che i pubblici poteri ne abbiano perso la proprietà, bisogna dire che ciò non è poi molto veritiero dato che oggi giorno l'intervento dello Stato a sostegno delle imprese private raggiunge livelli molto elevati.

Non si può quindi asserire che il processo di privatizzazione porterà alla cessazione dell'erogazione degli aiuti in favore delle imprese alienati dagli Stati, ma si può assolutamente affermare che grazie alla privatizzazione le imprese privatizzate vengano gestite secondo criteri imprenditoriali tali da eliminare o quantomeno ridurre significativamente il fabbisogno futuro di nuove sovvenzioni.

9. Il Divieto di concedere aiuti di Stato ed eccezioni

La disciplina inerente gli aiuti di Stato è contenuta nell'articolo 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che non accoglie una definizione dettagliata di cosa debba intendersi per aiuto di Stato, ma indica una serie di presupposti che, se presenti, possono qualificare quella operazione come aiuto di Stato²⁹.

Tale disciplina, come anche quella relativa alle intese o all'abuso di posizione dominante o ancora quella relativa alle concentrazioni, venne richiamata in maniera esplicita anch'essa, per evitare alterazioni del mercato che potessero falsare la concorrenza nel mercato comune.

Oltre a indicare le ipotesi in cui gli aiuti di Stato sono o possono essere compatibili col dettato comunitario, l'articolo 107 definisce il principio d'incompatibilità dell'aiuto statale col mercato comune secondo cui non è possibile erogare benefici a favore di un'impresa³⁰ mediante "risorse statali

²⁹ A. Santa Maria, *Concorrenza e Aiuti di Stato: un osservatorio sulla prassi comunitaria*, Giappichelli Editore, Torino, 2006.

³⁰ L'articolo 107 del *TFUE* recita: 1. 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.

2. Sono compatibili con il mercato interno:

- a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;
- b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali;
- c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.

3. Possano considerarsi compatibili con il mercato interno:

sotto qualsiasi forma” e cioè non solo col trasferimento vero e proprio di risorse finanziarie a favore di un’impresa ma anche tramite la concessione, ad esempio, di un’agevolazione fiscale consentendo all’impresa protagonista un vantaggio indiretto; in più è considerato aiuto non solo quello concesso direttamente dallo Stato ma anche quello erogato da un Ente Pubblico Economico o da altre società controllate dallo Stato³¹

Da quanto si evince dal primo comma del suddetto articolo, oltre alle esplicite ipotesi descritte dal secondo e terzo comma, non tutti gli aiuti di Stato sono vietati, ma soltanto quelli che possono inficiare il commercio tra Stati Membri o la concorrenza provocando ad esempio una posizione di vantaggio per una determinata impresa rispetto alle altre dello stesso settore. La regola appena descritta contenuta nell’articolo 107 è uno dei pilastri su cui poggia il funzionamento del mercato comune permettendo un miglior utilizzo delle risorse pubbliche, fino a qualche decennio fa sprecate per mantenere in vita imprese inefficienti solo per fronteggiare la concorrenza, e per permettere

a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all’articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;

b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell’economia di uno Stato membro;

c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;

d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell’Unione in misura contraria all’interesse comune;

e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.

³¹ L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo: Cittadinanza – Libertà di circolazione – Concorrenza – Aiuti di Stato*, Giuffrè Editore, Milano, 2006

alle imprese di operare in condizioni di parità³².

Una deroga all'articolo 107 è contenuta nell'articolo 106, precisamente al secondo comma, e riguarda la possibilità di derogare alla disciplina sugli aiuti di Stato per le imprese che forniscono Servizi d'Interesse Economico Generale³³. Questa deroga consente allo Stato di concedere delle compensazioni nei confronti delle imprese che impegnate nell'erogazione di un servizio universale non debbano sopportare costi inerenti al mantenimento dello stesso in zone in cui non sarebbe stato profittevole operare.

Nel caso in esame, e cioè della Società Poste Italiane S.p.A., si nota come essa sia destinataria di compensazioni da parte dello Stato Italiano per colmare il deficit causato dall'obbligo di fornitura del servizio postale universale. Tali compensazioni devono essere approvate dalla Commissione che ne garantisce l'idoneità nel coprire il costo del servizio senza che si manifesti effettivamente in una "sovra-compensazione"³⁴; è per questo che qualcuno parla non di divieto di aiuti di Stato ma di "divieto di concedere aiuti di Stato non autorizzati dalla Commissione"³⁵.

³² Dalla relazione del professore Bernardo Cortese dell'università degli studi di Padova nonché membro del comitato scientifico dell'Osservatorio Europeo sugli Aiuti di Stato, <http://www.osservatorioaiutidistato.eu/introduzione/introduzione-al-concetto-di-aiuto-di-stato.html>

³³ L'articolo 106 recita infatti al secondo comma: Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.

³⁴ Comunicato stampa della Commissione Europea dove si conferma la possibilità dello Stato Italiano di compensare i Costi del servizio universale sostenuti da Poste Italiane S.p.A. dal 2012 fino al 2019; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6250_it.htm

³⁵ L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo: Cittadinanza – Libertà di circolazione – Concorrenza – Aiuti di Stato*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

CAPITOLO II

LA PRIVATIZZAZIONE DEL SETTORE POSTALE

SOMMARIO: 1. Nascita del servizio postale - 2. I servizi offerti dall'azienda delle Poste e Telecomunicazioni - 3. Trasformazione dell'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni in Ente Pubblico Economico - 4. Trasformazione dell'Ente Poste Italiane in Società per Azioni - 5. Nascita ed evoluzione del concetto di Servizio Postale Universale: la Direttiva 97/67/Ce – 6. Successive modifiche apportate alla Direttiva 97/67/Ce da altre Direttive europee - 7. L'onere da sopportare per il finanziamento del Servizio Universale – 8. La Società Poste Italiane S.p.A. verso la privatizzazione sostanziale?

1. Nascita del servizio postale

Sin dall'antichità, l'esigenza di comunicare e mantenere i contatti con i vari territori che erano sotto il dominio di uno Stato, diede vita ad una serie di servizi postali, inizialmente non disponibili per i privati ma utilizzati soltanto per esigenze governative. Le spese relative a questo servizio gravavano sulle varie amministrazioni locali che a loro volta li accollavano ai cittadini.

Dalla seconda metà del diciannovesimo secolo si iniziarono a notare i primi cambiamenti in merito ai servizi postali soprattutto a causa dell'utilizzo di nuovi mezzi di trasporto, ossia di treni e navi sempre più rapidi e più frequenti, che permisero di ridurre significativamente le tariffe e di separare la fase del trasporto, affidato quindi alle compagnie di navigazione ed alle ferrovie, dagli altri servizi di raccolta, smistamento e distribuzione delle corrispondenze che invece rimasero in capo alle Amministrazioni Statali. Si assistette ad una rapida diffusione dei servizi postali tra la popolazione registrando un incremento notevole del traffico postale che, insieme all'invenzione del francobollo ed all'introduzione della tariffa unica, permisero una riduzione delle tariffe postali facilitando a chiunque l'accesso al servizio.

Si avvertì sin da subito la necessità di regolamentare il traffico postale a livello internazionale: fu così che nel 1875 venne istituita l'UPU, Unione Postale Universale, al fine di regolamentare il servizio postale internazionale permettendo di raggiungere standard qualitativi sempre più elevati. Questo fu il primo servizio in tutta Europa ad essere sottoposto a riserva originaria nei vari Stati affinché fosse garantita sia la possibilità di fruire del servizio nelle zone periferiche e meno densamente popolate, sia l'omogeneità delle tariffe, obiettivi che il servizio svolto dai privati non avrebbe garantito.

L'istituzione del servizio postale in Italia avvenne subito dopo la proclamazione del Regno D'Italia con la legge del 5 maggio 1862 n. 604³⁶: infatti si istituì un'unica amministrazione centrale dello Stato per il servizio pubblico postale col compito di integrare e riorganizzare i vari servizi postali che prima facevano capo ai diversi regni. La nuova Amministrazione dello Stato si impegnò affinché un adeguato servizio postale, oltre che nei principali centri, fosse garantito anche nelle piccole località dove era antieconomica l'apertura di un ufficio postale. Già nel primo ventennio il numero degli uffici postali dislocati sul territorio era aumentato di oltre la metà, sviluppo da attribuire ad un uso dei servizi postali anche dai cittadini meno abbienti a seguito dell'alfabetizzazione della nazione.

Ai classici servizi postali inoltre, nel 1875, si aggiunse quello di raccolta e gestione del risparmio dei privati, istituendo le Casse Postali di Risparmio, dapprima nei comuni dove non erano presenti istituti di credito e successivamente elargito a tutti gli uffici postali.

Nel 1889 venne istituito il Ministero delle Poste e dei Telegrafi a cui vengono trasferite le rispettive competenze facenti capo precedentemente al Ministero dei lavori pubblici; nello stesso anno venne approvato il primo testo unico contenente le leggi volte a regolare il servizio postale. Da qui in poi fu un susseguirsi di nuovi testi unici volti a riorganizzare nel tempo la disciplina dei servizi postali, senza però adeguare la normativa allo sviluppo degli stessi

³⁶ S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2003.

che nel frattempo si era verificato a causa sia della comparsa di nuovi mezzi di comunicazioni che dalla crescente domanda di servizi sempre più innovativi che venivano richiesti dalla rapida crescita imprenditoriale.

Si iniziò così a dare una prima definizione di servizio universale, ossia tutti quei servizi che lo Stato si impegnava a mettere a disposizione della collettività e di cui si faceva carico l'Amministrazione Postale.

Va precisato tuttavia che i servizi compresi nell'ambito del servizio universale non coincidevano con i servizi soggetti a riserva, la cui fornitura al pubblico è vietata ai privati; si nota quindi che tra i servizi che lo Stato si obbliga a fornire alla collettività, alcuni possono essere svolti anche dai privati e quindi operare in un regime di concorrenza.

Ruolo molto importante fu svolto dal settore postale durante la prima guerra mondiale il quale permise ai cittadini al fronte di comunicare col resto della popolazione; venne infatti istituito in Italia, un servizio postale speciale visto l'elevato flusso del periodo.

Il servizio postale conobbe una maggiore efficienza con l'utilizzo di nuovi mezzi di trasporto, tra cui aerei e macchine, che permettevano di consegnare direttamente la posta anche nei luoghi non serviti dalle ferrovie.

Nel 1924 il Ministero delle Poste e dei Telegrafi venne assorbito dal Ministero delle Comunicazioni, che oltre ad avere le competenze relative ai servizi postali e telegrafici, possedeva anche quelle relative alla marina mercantile ed alle ferrovie dello Stato. All'interno di questo Ministero si

istituì l'Amministrazione autonoma delle Poste e dei Telegrafi facendo in modo che le specificità tecniche del servizio postale potessero essere efficacemente gestite da un'amministrazione apposita dotata di autonomia, al fine di poter sviluppare nuovi servizi sempre più efficienti in grado di permettere una più rapida comunicazione utile anche come strategia per la crescita economica dell'intero paese³⁷.

Dopo questo primo ricongiungimento delle Amministrazioni sotto un unico Ministero, al termine della seconda guerra mondiale, precisamente nel 1944, venne riformata l'organizzazione del Ministero delle Comunicazioni scindendolo in Ministero dei Trasporti e Ministero delle Poste e Telecomunicazioni. In questo periodo ci si cominciava a chiedere se l'Amministrazione Postale fosse ancora in grado di svolgere efficacemente i servizi offerti, oppure se fosse più utile istituire uno specifico ente pubblico economico. Fu a questo punto che lo Stato decise di farsi carico della fornitura diretta del servizio pubblico ritenendolo utile allo sviluppo economico, culturale e sociale dell'intero paese, consapevole della necessità di affrontare ingenti spese per la riorganizzazione dei servizi postali e la ricostruzione degli uffici postali e delle infrastrutture di trasporto distrutti durante la seconda guerra mondiale. In questo modo lo Stato, pur di garantire l'espletamento del servizio di pubblica utilità, operava in maniera non economica, dato che le entrate non riuscivano a coprire le spese per il

³⁷ M. Stella Bonomi, *La trasformazione del servizio universale postale per rispondere ai nuovi bisogni*, IRPA, Roma, 2015.

mantenimento del servizio; già da allora era evidente che una situazione del genere non era sostenibile nel lungo periodo.

La fase in cui l'amministrazione statale ha provveduto alla gestione diretta del servizio postale ha avuto un ruolo importante nell'evoluzione del sistema pubblico, e si è protratta per lungo tempo tanto da permanere fino all'inizio degli anni 90, momento in cui si registrò un dissesto finanziario dell'azienda senza precedenti accompagnato da un grave livello di inefficacia ed inefficienza del servizio postale. Ciò rese necessario intraprendere i primi provvedimenti imboccando la strada della privatizzazione del settore postale.

2. I servizi offerti dall'Azienda delle Poste e Telecomunicazioni

Come accennato nel paragrafo precedente, i servizi offerti dall'Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni si sono nel tempo ampliati includendo servizi non tipicamente postali.

I vari servizi erogati possono essere inglobati in tre distinti gruppi³⁸:

- Servizi postali;
- Servizi di bancoposta;

³⁸ P. Giarda, *Produttività, costi e domanda dei servizi postali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1993.

- Servizi di telecomunicazioni, telegrafici e radioelettrici.

Tra questi servizi bisogna comunque distinguere quelli svolti in regime di esclusiva, cioè in regime di monopolio, da quelli svolti in regime di libera concorrenza con i privati e ancora tra quelli svolti in regime d'esclusiva quelli che possono essere dati in concessione ai privati. In questo modo lo Stato attribuisce ai privati la gestione di alcuni servizi riservati ottenendo migliori risultati soprattutto in termini di efficienza. I concessionari, a loro volta, sono assoggettati a specifici obblighi nello svolgimento dell'attività, al fine di garantire la fruizione del servizio pubblico a chiunque lo richieda, anche se gestito dai privati³⁹.

I servizi di telecomunicazioni, telegrafici e radioelettrici rientrano tra quelli riservati in esclusiva, mentre i servizi di bancoposta sono svolti in regime di concorrenza; ciò è di facile intuizione dato la tipicità bancaria degli stessi.

I servizi postali sono anch'essi servizi svolti in regime di esclusiva ma possono anche formare oggetto di concessione ai privati; è lo stesso codice postale che individua quali servizi debbano essere svolti inderogabilmente in regime di esclusiva e quali invece possano essere dati in concessione ai privati⁴⁰.

³⁹ S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè Editorie, Milano, 2003.

⁴⁰ Codice Postale emanato col *D.P.R. 29 marzo 1973 n. 156* e successive modificazioni; l'articolo 41 e l'articolo 58 prevedono i casi che costituiscono eccezione all'esclusività rispettivamente alle corrispondenze e per il trasporto dei pacchi; l'articolo 29 prevede un elenco specifico di tutti i servizi che possono essere dati in concessione direttamente dai Direttori Provinciali delle Poste; articolo 4 dispone di una concedibilità a carattere generale estesa quindi a qualsiasi servizio contemplato nella stessa legge; articolo 32 contiene una riserva assoluta quindi non concedibile che riguarda la

L'eccezione all'esclusiva più significativa, che inoltre ha contribuito allo sviluppo di molte imprese private specializzate nella movimentazione della corrispondenza, è contenuta nella lettera b) dell'art 41 del Codice Postale dov'è stabilito che “la raccolta, il trasporto e il recapito di corrispondenze epistolari, per le quali sia stato soddisfatto il diritto postale mediante impronte di macchina affrancatrice o mediante francobolli debitamente annullati da un ufficio postale o direttamente dal mittente mediante apposizione con inchiostro indelebile della data di inizio del trasporto stesso, non siano soggetti ad esclusiva postale”⁴¹, per cui, una volta soddisfatto il diritto postale come sopra indicato, il corriere privato potrà legittimamente procedere al trasporto e alla consegna di tale corrispondenza senza incorrere nelle sanzioni di cui all'art. 39 dello stesso Codice Postale.

Alle soglie degli anni 90, in una prospettiva di integrazione del servizio a livello comunitario, venne inoltre previsto che il servizio di raccolta, trasporto e distribuzione della corrispondenza svolto da corrieri internazionali privati, non rientrasse più nel servizio offerto in regime di esclusiva con lo scopo di garantire un adeguato servizio postale anche a livello europeo⁴². Tra le imprese private postali in Italia si annovera la SENDITALIA, che iniziò col gestire per conto del Ministero delle Poste la consegna di espressi e telegrammi in dodici principali città italiane.

fabbricazione della carta per le carte-valori postali, delle carte-valori medesime e dei punzoni per le macchine affrancatrici.

⁴¹ P. Giarda, *Produttività, costi e domanda dei servizi postali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1993.

⁴² *Circolare del Ministero per le Poste e Telecomunicazioni del 4 marzo 1989.*

Partecipata da vari operatori privati del settore postale, l'accordo che stipulò con l'Amministrazione Postale fu rilevante e spesso criticato perché consistette in una sorta di privatizzazione del servizio infatti, questa convenzione, segna un profondo mutamento del rapporto tra privati e amministrazione perché si creò una struttura su scala nazionale parallela a quella dell'Amministrazione Postale anche se limitata a dodici città capoluogo⁴³. Da notare come la SENDITALIA riuscì nel giro di pochi anni ad ottenere alti livelli di fatturato del quale circa il 70% era riferibile all'attività svolta per conto delle Poste e solo il restante 30% proveniva dall'attività di corriere privato⁴⁴.

Visti i risultati positivi ottenuti da SENDITALIA si iniziò a pensare, nel 1993, di rafforzare la struttura in vista della liberalizzazione, e quindi della fine del monopolio, di alcuni settori postali anche creando società miste pubblico-privato con lo stesso ministero. Successivamente vennero adottati una serie di provvedimenti che porteranno alla privatizzazione del settore postale al fine sia di colmare il deficit di bilancio che per l'attuazione della politica d'integrazione perseguita a livello comunitario, riducendo significativamente l'area dei servizi riservati.

⁴³ G. Falcon, *Pubblico e privato nel servizio postale*, Il Mulino, Bologna, 1994.

⁴⁴ Per un ulteriore approfondimento consultare la Repubblica.it, documento del 29/01/1993; <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1993/01/29/send-italia-si-prepara-per-ampliamento.html>

3. *Trasformazione dell'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni in Ente Pubblico Economico*

Anche se il modello dell'Azienda di Stato ha avuto un ruolo molto importante accompagnando per decenni lo sviluppo economico dell'intera nazione, le gravi perdite accumulate dall'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni, accompagnate dall'inefficienza dei servizi prestati rispetto ai livelli di qualità presenti nel settore degli altri paesi europei, negli anni hanno reso necessario un cambio di rotta.

Inizialmente si tentò di far fronte al problema con la legge 30 dicembre 1991 n. 412 in cui si prevedeva una riorganizzazione e razionalizzazione sia dei servizi prestati che degli stessi uffici postali, eliminando quelli che presentavano un minore tasso di utilizzazione⁴⁵.

In realtà, visto l'elevato significato economico e sociale rivestito dal settore, detta legge non registrò risultati soddisfacenti a causa della sua scarsa attuazione. Circa due anni più tardi, il Parlamento, osservando anche i risultati positivi ottenuti dalle privatizzazioni che fin ad allora interessarono altre imprese operanti nel settore dei servizi di pubblica utilità, intervenne nuovamente col Decreto Legge 1 Dicembre 1993 n. 487, intitolato "Trasformazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico e riorganizzazione del Ministero" e convertito in

⁴⁵ Articolo 17 della *legge 30 dicembre 1991 n. 412* intitolato Norme in materia di amministrazione postale I e II comma.

legge n. 71 il 29 gennaio 1994, disponendo dapprima la trasformazione dell'Amministrazione Postale in Ente Pubblico Economico e rinviando ad un momento successivo la trasformazione in Società per Azioni che si era stabilita dovesse avvenire il 1° gennaio 1997.

Questi modelli non vengono concepiti come alternativi ma, come fasi dello stesso progetto di riorganizzazione⁴⁶: entrambi sono assoggettati alla disciplina di diritto privato, con la differenza che l'ente pubblico non può essere assoggettato alle procedure del fallimento e del concordato preventivo⁴⁷. Questo processo di riforma è stato attuato nettamente in ritardo rispetto alle analoghe vicende che hanno interessato le Aziende postali nel resto d'Europa, dimostrandosi necessario per far fronte al dissesto economico ed organizzativo ed alla scadente qualità dei servizi prestati che causavano un'involuzione del settore, rendendolo inadeguato a garantire l'efficiente funzionamento dell'organizzazione postale che, per numero di addetti, per la sua presenza capillare sul territorio nazionale e per la tipologia di prodotti offerti rivestiva e riveste tutt'ora un ruolo di massima importanza anche per sviluppo delle attività produttive.

La trasformazione in Ente Pubblico Economico e non direttamente in Società per Azioni, come invece avvenne per le altre imprese pubbliche

⁴⁶ G. Falcon, *Pubblico e privato nel servizio postale*, Il Mulino, Bologna, 1994.

⁴⁷ Articolo 2221 del *Codice Civile*: Fallimento e Concordato preventivo: Gli imprenditori che esercitano un'attività commerciale, esclusi gli enti pubblici e i piccoli imprenditori, sono soggetti, in caso di insolvenza alle procedure del fallimento e del concordato preventivo, salve le disposizioni delle leggi speciali.

precedentemente privatizzate, si rese necessaria sia per creare condizioni patrimoniali e organizzative tali da permettere un parziale risanamento dei bilanci dell'Amministrazione postale, come richieste dalla disciplina ordinaria delle società per azioni, sia per evitare i tagli immediati all'occupazione che il progetto iniziale richiedeva⁴⁸.

Più che di privatizzazione sarebbe più corretto parlare di “de-statizzazione” poiché questo processo di riforma dapprima ha realizzato soltanto una netta separazione tra funzioni gestionali e funzioni di indirizzo e controllo in modo da assicurare che gli interessi dell'utenza siano soddisfatti nel modo migliore attraverso il trattamento imparziale di tutti gli operatori, permettendo di raggiungere il migliore equilibrio tra operatori pubblici e operatori privati, e tra fornitori di servizi riservati e non riservati⁴⁹: queste prima facevano capo entrambe al Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni mentre, dopo la riforma, al Ministero sono rimasti soltanto funzioni di indirizzo e controllo invece all'ente era affidata la gestione del servizio la quale veniva effettuata secondo modalità tipicamente imprenditoriali. Viene infatti stipulato un contratto di programma⁵⁰ tra l'EPI e il Ministero delle Poste e Telecomunicazioni dove si riconferma l'affidamento all'Ente della gestione del servizio universale e del servizio riservato, mentre al Ministero

⁴⁸ Il progetto di trasformazione, al fine di ottenere una riduzione del passivo di gestione, riteneva come necessario una riduzione di 55.000 dipendenti ottenibile in parte col prepensionamento e in parte col blocco del “turnover”.

⁴⁹ *Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali*, parte I, punto 4: Separazione delle funzioni normative da quelle operative.

⁵⁰ Stipulato il 17 gennaio 1995 ai sensi dell'articolo 8 della *Legge 29 gennaio 1994, n. 71*;

competono poteri di controllo quali il rilascio dell'autorizzazione necessaria per l'eventuale introduzione di nuovi servizi proposti dall'Ente e il potere di controllo sul bilancio dello stesso Ente. Nello stesso contratto di programma si dettano le norme per il risanamento della gestione e si impone l'emanazione di una carta della qualità dei servizi, che a sua volta oltre a disporre la regolazione dei rapporti tra il Ministero e l'Ente, costituisce la dichiarazione degli impegni che l'EPI assume nei confronti della clientela nel rispetto dei parametri di qualità previsti per l'erogazione dei servizi postali offerti. Il legislatore della riforma non ha però tenuto in considerazione che oltre la metà dell'attività produttiva dell'azienda proveniva dai servizi svolti per conto di amministrazioni pubbliche oppure in favore di privati con tariffe agevolate. Tra i servizi realizzati per committenza pubblica ricordiamo la raccolta del risparmio postale per conto della Cassa depositi e prestiti, il pagamento delle pensioni di Stato o l'invio a tariffe agevolate di stampe editoriali, libri e pubblicità elettorale; a questi si aggiungeva l'obbligo di mantenimento degli uffici postali periferici per garantire l'universalità dei servizi finanziari e postali di sportello a chiunque lo richiedesse⁵¹.

Per permettere un effettivo risanamento dell'azienda sono stati quindi necessari ulteriori interventi normativi per evitare che gli oneri derivanti da tali tipologie di agevolazioni ricadessero sul neo Ente Poste Italiane prevedendo, per alcune tipologie, il rimborso della differenza tra la tariffa di

⁵¹ U. Arrigo e M. Beccarello, *I servizi postali: La convergenza europea nel settore pubblico*, Crec/Franco Angeli, Milano, 1999.

riferimento e quella effettivamente praticata in regime di agevolazione. Anche se i risultati ottenuti dall'adozione di questo primo provvedimento non rispecchiavano quelli ipotizzati, l'Azienda postale sotto forma di Ente Pubblico ha comunque ottenuto ottimi risultati dove, tra i più importanti possiamo ricordare:

- L'aumento della qualità e della domanda dei servizi postali prestati che negli anni passati aveva conosciuto un declino senza precedenti;
- Una significativa riduzione del deficit gestionale, quest'ultima però da attribuirsi anche al trasferimento di oneri gravanti sull'Amministrazione postale ad altri settori della Pubblica Amministrazione;
- La riduzione dei tempi di consegna della corrispondenza facendo così maturare nuovamente la fiducia degli utenti che si era persa nel tempo.
- Diminuzione dei costi di produzione da attribuirsi soprattutto alla riduzione del personale⁵².

⁵² U. Arrigo e M. Beccarello, *I servizi postali: La convergenza europea nel settore pubblico*, Cirec/Franco Angeli, Milano, 1999.

4. Trasformazione dell'Ente Poste Italiane in Società per Azioni

Prima dell'effettiva trasformazione dell'Ente Poste Italiane in Società per Azioni, avvenuta il 28 febbraio 1998, con circa un anno di ritardo rispetto a quanto era stato previsto dalla legge 71/1994, vennero emanati due nuovi provvedimenti del Governo propedeutici alla seconda trasformazione societaria, che miravano a risolvere i problemi rimasti ancora aperti.

Il primo è rappresentato dalla Direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 14 novembre 1997⁵³. Esaminando nel dettaglio tale direttiva si nota come l'obiettivo principale è stato quello di dare una spinta al processo di risanamento dell'EPI per rendere più agevole la successiva trasformazione in Società per Azioni. Tra gli obiettivi richiesti dalla stessa direttiva ve ne sono alcuni che assumono significativa importanza:

- Raggiungimento degli standard realizzati a livello europeo sia in tema di qualità che di caratteristiche dei servizi postali erogati.
- Maggiore efficienza produttiva derivante da un consistente ampliamento dei livelli di attività dell'azienda e non da un ridimensionamento di fattori produttivi impiegati come invece avvenuto in precedenza.

⁵³ *GU Serie Generale n.293 del 17-12-1997*: Linee guida per il risanamento dell'Ente Poste italiane.

- Incremento della produzione dell'azienda senza tenere in considerazione i servizi prestati per conto delle Pubbliche Amministrazioni.

Inoltre la direttiva, al fine di monitorare adeguatamente il processo di risanamento dell'Ente, chiedeva di mantenere separati i conti economici dell'area dei servizi di recapito postale e connessi, dall'area dei servizi di bancoposta, affinché venisse individuata la più disagiata che generava deficit e venissero determinate le possibili soluzioni per risolvere il disavanzo generato. Un mese dopo l'emanazione della Direttiva, precisamente il 12 dicembre 1997, venne stipulata la convenzione con la Cassa Depositi e Prestiti con la quale si affida alla società Poste Italiane la raccolta del risparmio postale tra il pubblico, in nome e per conto della Cassa.

La trasformazione dell'Ente Poste Italiane è deliberata dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) il 18 dicembre 1997 con effetto dal 28 febbraio 1998, data della prima assemblea della neo-società⁵⁴. Il periodo intercorrente tra la data di delibera e la data da cui ha avuto effetto la trasformazione è stato utile per permettere all'Ente di redigere un preconsuntivo dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico, da presentare al Ministero del tesoro, al fine di definire il patrimonio netto e la situazione debitoria e creditoria con separata indicazione di quelle esistenti

⁵⁴ Articolo 1 della *Delibera CIPE del 18 dicembre 1997*.

tra l'ente e lo stesso Ministero; inoltre, entro trenta giorni dalla delibera era previsto che il Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica doveva individuare specifiche richieste all'Ente in relazione alle finalità pubbliche realizzate per mezzo dello stesso, in particolare, in riferimento alla gestione del risparmio postale, alla distinzione per quanto riguarda la modalità di gestione dei conti correnti tra intestatari pubblici e privati ed al sistema dei pagamenti per conto delle pubbliche amministrazioni, indicando in maniera specifica i criteri per garantire la trasparenza e la rapidità della separata rendicontazione⁵⁵. Infine si prevedeva, entro sessanta giorni, la stipula di un nuovo contratto di programma tra la Società e il Ministero delle comunicazioni, dove bisognava inoltre prevedere una nuova struttura tariffaria da adeguare agli standard di qualità previsti dall'art.3 della Direttiva del Presidente del Consiglio del 14 novembre 1997⁵⁶. Le azioni sono attribuite interamente al Ministero del Tesoro senza nulla disporre su una eventuale alienazione a terzi, e i diritti afferenti alle azioni sono esercitati d'intesa col Ministero delle Comunicazioni⁵⁷.

Sono state così risolte tutte quelle inefficienze che non erano state risolte dall'EPI, perché non causate solo dall'elevato numero del personale impiegato o dall'esigenza di riorganizzare le strutture, aspetti su cui l'Ente si era maggiormente concentrato, ma dalla forma organizzativa adottata, la

⁵⁵ Articolo 4 della *Delibera CIPE* lettere a,b e c.

⁵⁶ Articolo 5 della *Delibera CIPE*.

⁵⁷ Articolo 2 della *Delibera CIPE*.

quale era afflitta dai problemi che avevano colpito anche le altre imprese pubbliche. Inoltre, accanto al ripensamento della struttura organizzativa dell'operatore, anche i servizi postali e le modalità di erogazione degli stessi furono protagonisti di innovazione: ad esempio l'abbandono del telex in favore delle potenzialità offerte da internet; oppure il miglioramento dei tempi di recapito della corrispondenza, adeguandosi agli standard europei e, grazie alla controllata SDA, in poco tempo la società riuscì a garantire un efficiente servizio di recapito dei pacchi in tutto il settore.

Da non sottovalutare il contributo al risanamento del bilancio offerto dai servizi non postali, soprattutto nelle zone rurali e montane, dove appunto l'assenza di operatori privati nel fornire tali servizi configurava una situazione simile al monopolio, dato che nessuno, se non un operatore soggetto a obblighi di servizio, era incentivato a garantire comunque la fornitura delle prestazioni⁵⁸.

Da questo momento in poi il settore postale iniziò ad operare in modo migliore in termini di efficienza ed innovazione dei servizi offerti, registrando anno dopo anno, risultati sempre maggiori, pur fermandosi soltanto ad una privatizzazione di tipo formale e prospettando soltanto in seguito un'apertura ai privati anche attraverso la costituzione di diverse società per ogni ramo di attività svolta dalla Società Poste Italiane.

⁵⁸ G. Mocavini, *I compiti strategici di Poste Italiane*, IRPA, Roma, 2015.

5. *Nascita ed evoluzione del concetto di Servizio Postale Universale: la Direttiva 97/67/Ce*

Il servizio postale si ritenne da sempre uno dei servizi pubblici essenziali: infatti era elargito dallo Stato in regime di monopolio, col dovere di metterlo a disposizione di tutti coloro che ne avessero fatto richiesta, anche se ciò non era economicamente conveniente, tanto che si parlava di riserva originaria.

La crescente politica svolta dalla Comunità Europea a tutela della concorrenza si instaurò anche nel settore postale, andandone a modificare radicalmente la disciplina: non sottovalutando l'essenzialità del servizio, si richiedeva, per quanto possibile, il rispetto delle regole della concorrenza e del mercato, al pari di normali attività economiche. Da questo momento l'ambito della riserva statale si ridusse significativamente facendo emergere il concetto di servizio postale universale intendendo tutti quei servizi che devono essere garantiti su l'intero territorio nazionale a condizioni accessibili a tutti nelle quantità e qualità determinate, e che possono essere forniti non esclusivamente da imprese pubbliche ma anche da operatori privati e quindi in regime di concorrenza⁵⁹.

Il processo comunitario di liberalizzazione iniziò nel 1992 con la presentazione, da parte della Commissione, del Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali, contenente una descrizione dei servizi

⁵⁹ M. Antonia Impinna e A. Miraglia, *Tutela della concorrenza e sostenibilità del servizio universale postale*, IRPA, Roma, 2015.

postali prestati nei Paesi membri enunciando i principi che verranno successivamente disciplinati nelle Direttive. La finalità era quella di armonizzare le discipline postali dei vari Stati membri attraverso la definizione normativa di alcune caratteristiche essenziali per l'erogazione del servizio universale e di garantire uno standard qualitativo dei servizi erogati, vista l'importanza che rivestono per lo sviluppo dell'economia.

I principi fondamentali enunciati in questo documento erano:

- Assicurare la fornitura del servizio postale universale in tutto il mercato comune a prezzi accessibili a tutti mantenendo tra i servizi riservati, a discrezione dello stesso Stato membro, solo quelli utili a garantire la provvista economica necessaria per la fornitura del servizio universale, procedendo dunque ad una progressiva liberalizzazione del mercato dei servizi postali;
- Fornire il servizio universale non al di sotto di determinati standard qualitativi;
- Impegno costante degli Stati membri affinché questo progetto comunitario si possa realizzare⁶⁰;

Quanto anticipato nel Libro Verde venne formalizzato nella Direttiva 97/67/Ce del 15 dicembre del 1997 contenente le regole necessarie che gli

⁶⁰ S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2003.

Stati membri dovevano recepire per dare attuazione ai principi precedentemente elencati.

Si iniziò a delineare l'ambito del servizio postale universale inteso come “offerta di servizi postali di qualità determinata, forniti in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti, garantiti almeno 5 giorni a settimana salvo condizioni eccezionali, poste al vaglio delle Autorità di Regolamentazione nazionale giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti dagli operatori postali”⁶¹, dando inoltre indicazioni sul contenuto minimo delle prestazioni del servizio universale che doveva almeno riguardare:

- La raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg;
- La raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione dei pacchi postali fino a 10 kg (le autorità nazionali di regolamentazione potevano decidere di aumentare tale soglia ad un massimo di 20 kg);
- I servizi relativi agli invii raccomandati e agli invii con valore dichiarato⁶².

⁶¹ Articolo 1 e articolo 22 della *DIRETTIVA 97/67/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 15 dicembre 1997* concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio.

⁶² Articolo 3 della *Direttiva 97/67/Ce*.

Ciascuno Stato membro si doveva impegnare affinché nella fornitura del servizio universale si rispettassero determinati principi quali l'uguale trattamento degli utenti che si trovavano nella medesima condizione, la continuità dei servizi prestati senza interruzioni e l'ammodernamento dei servizi in base alle nuove esigenze dei richiedenti dettati dall'incessante sviluppo economico, sociale e tecnologico⁶³. Sono inoltre previsti obblighi di informativa, che devono regolamentare gli stessi Stati membri, a carico dei fornitori del servizio universale in merito alle caratteristiche del servizio universale offerto⁶⁴.

Nell'ambito del servizio universale bisogna comunque effettuare una distinzione tra i servizi riservati e i servizi liberi. Ai sensi della medesima Direttiva, lo Stato, ai fini del mantenimento del servizio stesso, poteva riservare in capo al concessionario la fornitura di taluni servizi, potendovi rientrare tra questi il servizio raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii di corrispondenza interna⁶⁵.

Per i servizi non riservati si deve effettuare ancora una volta un'ulteriore distinzione tra quelli che rientrano nell'ambito del servizio universale e quelli che sono esclusi dal servizio universale⁶⁶. Per la concessione di tali servizi spetta al governo il compito di regolamentare l'eventuale ingresso di nuovi soggetti fornitori tramite il rilascio di autorizzazioni generali: per

⁶³ Articolo 5 della *Direttiva 97/67/Ce.*

⁶⁴ Articolo 6 della *Direttiva 97/67/Ce.*

⁶⁵ Articolo 7 della *Direttiva 97/67/Ce.*

⁶⁶ Articolo 9 della *Direttiva 97/67/Ce.*

autorizzazione generale s'intende quella che conferisce all'impresa interessata il potere di esercitare i diritti contenuti nella stessa autorizzazione, senza ottenere un'esplicita decisione da parte dell'Autorità nazionale di regolamentazione. In particolare per i servizi non riservati non inclusi nel servizio universale, tali autorizzazioni venivano concesse nel caso in cui erano garantite le condizioni necessarie ad assicurare un esercizio conforme alle esigenze essenziali: "motivi di interesse generale e di natura non economica quali, la riservatezza della corrispondenza, la sicurezza del funzionamento della rete in materia di trasporto di sostanze pericolose e, nei casi in cui giustificato, la protezione dei dati, la tutela dell'ambiente e dell'assetto territoriale"⁶⁷.

Per quanto riguarda invece i servizi non riservati inclusi nel concetto di servizio universale, era data la possibilità agli Stati membri di introdurre procedure di autorizzazione, comprese licenze individuali: tali autorizzazioni, a differenza delle autorizzazioni generali, sono concesse direttamente dall'Autorità nazionale di regolamentazione, con le quali si conferisce all'impresa fornitrice il potere di godere di diritti specifici e, oltre a garantire un esercizio nel rispetto delle esigenze essenziali, si pone una maggiore attenzione a tutela del servizio universale. In entrambi i casi, quando lo Stato riteneva che gli obblighi a cui erano sottoposti i fornitori del servizio universale comportavano delle spese inique, poteva erogare dei

⁶⁷ U. Arrigo e M. Beccarello, *I servizi postali, la convergenza europea nel settore pubblico*, Cirec/Franco Angeli, Milano, 1999.

finanziamenti a favore di detti fornitori al fine di garantire il mantenimento del servizio universale. Per tali finanziamenti era costituito un fondo di compensazione che era gestito direttamente dall'autorità di regolamentazione nazionale a garanzia del principio di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità⁶⁸.

Per quanto riguarda il prezzo da applicare ai servizi, la Direttiva stabiliva i criteri a cui gli Stati membri dovevano fare riferimento nella determinazione delle tariffe allo scopo di garantirne l'accessibilità a tutti, dando la possibilità anche di applicare una tariffa unica per tutto il territorio nazionale⁶⁹. Veniva inoltre richiesto ai fornitori del servizio universale di mantenere la contabilità separata dei servizi riservati rispetto quelli non riservati e nell'ambito di quest'ultimi, ancora, separare quelli rientranti nel servizio universale da quelli che invece non erano inclusi, al fine di garantire il rispetto del principio della trasparenza contabile. Tali sistemi contabili erano sottoposti al controllo dell'Autorità di regolamentazione nazionale e, nel caso in cui ne fosse stata fatta richiesta, questa avrebbe dovuto trasmettere le informazioni in merito alla Commissione⁷⁰.

La Direttiva prevedeva inoltre, in relazione all'espletamento del servizio universale, norme utili per il raggiungimento di un livello di qualità standard comune agli Stati membri. La competenza ad emanare le norme necessarie a

⁶⁸ Deroga al divieto di aiuti di Stato disciplinato a livello comunitario.

⁶⁹ Articolo 12 della *Direttiva 97/67/Ce*.

⁷⁰ Articolo 14 della *Direttiva 97/67/Ce*.

garantire tale livello di qualità apparteneva agli Stati membri per i servizi nazionali ed al parlamento europeo ed al consiglio per i servizi transfrontalieri intracomunitari. Il rispetto di questi standard di qualità era garantito dal controllo di organismi esterni indipendenti rispetto ai fornitori del servizio universale⁷¹. Affinché i principi delineati in tale direttiva trovassero attuazione nei vari paesi membri bisognava che ogni Stato la recepisce, modificando la propria disciplina interna confliggente, entro il 10 febbraio 1999.

In Italia, con la legge 5 febbraio 1999, il parlamento delegava il governo a recepire la predetta direttiva 97/67/Ce attuata in definitiva col Decreto legislativo 22 luglio 1999 n. 261 con il quale si accoglieva il servizio postale come un'attività di preminente interesse generale⁷². Con tale Decreto, similmente a quanto attuato dagli altri Stati membri, si individuava Poste Italiane S.p.A. come unico fornitore del servizio universale per un periodo non superiore ai quindici anni dall'entrata in vigore del provvedimento⁷³. Anche se non disposto dalla direttiva, il legislatore italiano volle distinguere il fornitore del servizio universale dai prestatori del medesimo servizio: il fornitore aveva il compito di garantire la fornitura dell'intero servizio su tutto

⁷¹ Articolo 16 della *Direttiva 97/67/Ce*.

⁷² Articolo 1 *Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261*: "Attuazione della direttiva 97/67/Ce concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio".

⁷³ Articolo 23 del *Decreto Legislativo 261/1999*.

il territorio nazionale mentre i prestatori si impegnavano ad elargire le singole prestazioni del servizio universale⁷⁴.

Come Autorità di Regolamentazione del settore postale venne individuato il Ministero delle comunicazioni⁷⁵ cui competevano svariati compiti tra cui:

- Il rilascio di Licenze individuali stabilendone i requisiti e gli obblighi a carico dei titolari della licenza stessa; questa viene rilasciata ai nuovi fornitori di servizi postali non riservati rientranti però nell'ambito del servizio universale⁷⁶.
- Il rilascio di Autorizzazioni generali: a differenza della precedente, tale Autorizzazione viene rilasciata ai nuovi fornitori dei servizi che non rientrano nell'ambito del servizio universale⁷⁷.
- Adotta provvedimenti necessari nel caso in cui il sistema di separazione contabile tra servizio riservato e servizio non riservato non sia conforme alle indicazioni fornite dalla legge⁷⁸.

⁷⁴ Secondo comma lettera "o" e "p" dell'articolo 1 del *Decreto 261/1999*.

⁷⁵ Articolo 2 del *Decreto legislativo 261/1999*.

⁷⁶ Articolo 5 del *Decreto legislativo 261/1999*.

⁷⁷ Articolo 6 del *Decreto legislativo 261/1999* comma 1: L'offerta al pubblico di servizi non rientranti nel servizio universale, compreso l'esercizio di casellari privati per la distribuzione di invii di corrispondenza, è soggetta ad autorizzazione generale dell'Autorità di Regolamentazione.

⁷⁸ Articolo 7 del *Decreto legislativo 261/1999* comma 3: La conformità del sistema di separazione contabile è verificata dalla società incaricata di certificare il bilancio del fornitore del servizio universale. L'Autorità di Regolamentazione adotta i provvedimenti ritenuti necessari a seguito del riscontro effettuato ed assicura che sia pubblicata periodicamente una dichiarazione relativa alla conformità.

- Stabilisce che gli standard qualitativi del servizio universale nazionale tendano a conformarsi a quelli realizzati negli altri Paesi europei⁷⁹.
- Determina le tariffe dei servizi universali al fine di permetterne a chiunque lo richieda la fruizione⁸⁰.
- Determina l'ammontare del contributo da erogare in favore del fornitore del servizio universale nel caso in cui i proventi non riescano a remunerare adeguatamente i costi sostenuti⁸¹.
- Definire e aggiornare ogni tre anni i servizi da far rientrare nell'ambito della riserva "nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale" stesso, tenendo in considerazione gli oneri gravanti sul fornitore del servizio universale facilmente individuabili grazie alla

⁷⁹ Articolo 12 del *Decreto legislativo 261/1999* comma 1: L'Autorità di Regolamentazione, 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 realizzati a livello europeo, essenzialmente con riguardo ai tempi di istradamento e di recapito ed alla regolarità ed affidabilità dei servizi.

⁸⁰ Articolo 13 del *Decreto legislativo 261/1999*:

1. Le tariffe dei servizi riservati sono determinate, nella misura massima, dall'autorità di regolamentazione, sentito il Nucleo di consulenza per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e in coerenza con le linee guida definite dal CIPE, tenuto conto dei costi del servizio e del recupero di efficienza.

2. I prezzi delle prestazioni rientranti nel servizio universale, che esulano dall'area della riserva, sono determinati, nella misura massima, dall'autorità di regolamentazione in coerenza con la struttura tariffaria dei servizi riservati.

3. Le tariffe ed i prezzi di cui ai commi 1 e 2 sono fissati nel rispetto dei seguenti criteri:

- a) essere ragionevoli e permettere di fornire servizi accessibili all'insieme degli utenti;
- b) essere correlati ai costi;
- c) essere fissati, 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 discriminatori.

⁸¹ Articolo 10 del *Decreto legislativo 261/1999*: Fondo di compensazione.

tenuta separata della contabilità dei servizi riservati da quelli non riservati⁸².

In una simile situazione era quindi il Governo, che tramite il Ministero dell'Economia e delle Finanze, svolgeva funzioni di controllo e vigilanza sulla Società Poste Italiane dato che ne deteneva la totalità delle partecipazioni, e inoltre fungeva da regolatore del settore dato che l'Autorità di Regolamentazione era il Ministero delle Comunicazioni, delineando così una situazione non totalmente rispondente a ciò che era la volontà del legislatore comunitario e cioè di garantire l'indipendenza del soggetto regolatore rispetto al soggetto regolato⁸³. Nel determinare quali prestazioni far rientrare nell'ambito del servizio universale, il legislatore ha dovuto tenere in considerazione le necessità a cui lo stesso deve rispondere per espressa previsione di legge e cioè:

- Offrire un servizio idoneo a garantire il rispetto delle esigenze essenziali;

⁸² Articolo 23 del *Decreto legislativo 261/1999* comma 1: Al fornitore del servizio universale, fino al 31 dicembre 2000, sono riservati i servizi di cui all'articolo 4, salvo quanto disposto dal comma 7. Con decorrenza dal 1 gennaio 2001 l'Autorità di Regolamentazione determina, e successivamente aggiorna con cadenza triennale, l'ambito della riserva, nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale, sulla base di periodiche verifiche degli oneri di detto servizio universale gravanti sul fornitore secondo i criteri di separazione contabile di cui all'articolo 7.

⁸³ M. Stella Bonomi, *La trasformazione del servizio universale postale per rispondere ai nuovi bisogni*, IRPA, Roma, 2015.

- Offrire agli utenti, che si trovano nelle stesse condizioni, un trattamento identico;
- Fornire un servizio senza discriminazioni, soprattutto di ordine politico, religioso o ideologico;
- Fornire un servizio ininterrotto, salvo casi di forza maggiore;
- Evolvere in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle richieste dell'utenza⁸⁴.

Le prestazioni incluse nel servizio universale rispecchiavano quanto previsto dalla Direttiva recepita, in particolare per il peso dei pacchi postali si è deciso di considerare come soglia massima 20 kg anziché 10; inoltre il fornitore del servizio universale si impegnava a garantire una raccolta e una distribuzione della corrispondenza in tutti i giorni lavorativi e almeno 5 giorni a settimana tranne in ipotesi particolari poste al vaglio dell'Autorità di Regolamentazione.

A completamento del quadro normativo delineato dal Decreto Legislativo 261/1999, l'anno successivo il Ministero delle Comunicazioni emanò 2 Decreti Ministeriali dove si stabilivano i requisiti e gli obblighi da rispettare per il rilascio di Licenze individuali⁸⁵ o la concessione di Autorizzazioni

⁸⁴ Articolo 3 comma 5 del *Decreto Legislativo 261/1999*.

⁸⁵ *DECRETO MINISTERIALE 4 febbraio 2000, n. 73*: Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore postale.

generali⁸⁶ come richieste rispettivamente dagli articoli 5⁸⁷ e 6⁸⁸ del Decreto Legislativo 261/1999.

6. Successive modifiche apportate alla Direttiva 97/67/Ce da altre Direttive europee

Successivamente alla prima Direttiva comunitaria, la 97/67/Ce, altre Direttive furono emanate per il proseguimento del processo di graduale apertura alla concorrenza dei servizi postali.

La seconda Direttiva fu la 2002/36/Ce che andò a modificare alcuni articoli della precedente, in particolare:

⁸⁶ *DECRETO MINISTERIALE 4 febbraio 2000, n. 75*: Regolamento recante disposizioni in materia di autorizzazioni generali nel settore postale.

⁸⁷ Articolo 5 *Decreto Legislativo 261/1999* comma 4: Con regolamento del Ministro delle comunicazioni, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono determinati i requisiti e per il rilascio delle licenze individuali, gli obblighi a carico dei titolari delle licenze stesse, le modalità dei controlli presso le sedi di attività e, in caso di violazione degli obblighi, le procedure di diffida, nonché di sospensione e di revoca della licenza individuale. Le disposizioni di cui al predetto regolamento garantiscono il rispetto dei principi di obiettività, non discriminazione, proporzionalità e trasparenza.

⁸⁸ Articolo 6 *Decreto Legislativo 261/1999* comma 2 e 3: 2. Con regolamento del Ministro delle comunicazioni, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono individuati i casi in cui è possibile avviare l'attività contestualmente all'invio all'autorità di regolamentazione della dichiarazione mediante raccomandata con avviso di ricevimento e gli altri nei quali l'attività può avere inizio dopo 45 giorni dal ricevimento della relativa comunicazione, salvo che sia comunicato il diniego da parte dell'autorità di regolamentazione; in caso di richiesta di chiarimenti o di documenti, il predetto termine è sospeso fino alla ricezione di questi ultimi. L'atto, di assenso, se illegittimamente formato, è annullato salvo che l'interessato provveda, ove possibile, a sanare il vizio entro il termine assegnatogli.

3. Con il regolamento di cui al comma 2 sono determinati i requisiti gli obblighi dei soggetti che svolgono attività sottoposte ad autorizzazione generale, 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 obblighi.

- Restrizione dei limiti di peso e di prezzo in capo al fornitore del servizio universale, andando quindi a restringere ulteriormente l'ambito dei servizi riservati garantendo così una maggiore apertura alla concorrenza, che doveva attuarsi in due fasi⁸⁹;
- Divieto di utilizzazione delle risorse ricavate dai servizi riservati per il finanziamento di servizi universali non riservati, a meno che ciò fosse stato necessario per il soddisfacimento di specifici obblighi del servizio universale previo provvedimento dell'Autorità di regolamentazione⁹⁰;
- Possibilità per il fornitore del servizio universale di applicare delle tariffe speciali per determinati utenti, sempre nel rispetto dei principi di trasparenza e di non discriminazione, tenendo in considerazione i costi evitati rispetto ad un servizio ordinario⁹¹;

⁸⁹ Modifica dell'articolo 7 della *Direttiva 97/67/Ce* comma 1 dove si 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 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.

La *Direttiva 2002/39/Ce* l'ha modificato prevedendo 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 1° gennaio 2003 e di 50 grammi a decorrere dal 1° gennaio 2006. Tali limiti non si applicano a decorrere dal 1° 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 1° gennaio 2006 se il prezzo è pari o superiore a due volte e mezzo tale tariffa.

⁹⁰ Aggiunte all'articolo 12 della *Direttiva 97/67/Ce*.

⁹¹ Idem.

- Adozione di misure più trasparenti, celeri ed economiche nelle procedure di reclamo da parte degli utenti a causa di disservizi⁹².
- Potere di predisporre controlli e procedure specifiche, da parte dell'Autorità di Regolamentazione, affinché i servizi riservati siano rispettati⁹³.

Tale direttiva venne interamente recepita in Italia col Decreto Legislativo n. 384 del 23 dicembre 2003 perfezionato successivamente col Decreto del Ministero delle Comunicazioni, in qualità di Autorità di Regolamentazione, emanato il 29 dicembre del 2005 dove si ridefinivano i servizi rientranti nella sfera della riserva⁹⁴.

Il terzo ed ultimo provvedimento comunitario, utile al completamento del processo di liberalizzazione del settore postale, si ufficializzò con l'emanazione della Direttiva 2008/6/Ce fissando come termine ultimo per il recepimento il 31 dicembre 2010, tranne per alcuni Paesi membri dove tale termine slittava al 31 dicembre 2012.

Questa è stata recepita in Italia con il Decreto legislativo del 31 marzo 2011 n. 58 modificando profondamente il Decreto legislativo 261/1990 in particolare:

⁹² Idem.

⁹³ Modifiche apportate all'articolo 23 della Direttiva 97/67/Ce.

⁹⁴ *DECRETO 29 dicembre 2005*: Ambito della riserva postale per il mantenimento del servizio universale. Si prevedeva 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 Euro1,50 ed il cui peso non sia superiore a 50 grammi.

- Venne ridefinito nuovamente il “perimetro del servizio universale” assicurandone maggiormente la fornitura in tutti i punti del territorio nazionale⁹⁵;
- Si ridussero ulteriormente i servizi rientranti nell’ambito della riserva rimanendovi tra questi soltanto i servizi di notificazione e comunicazione a mezzo posta degli atti giudiziari e alle notificazioni dei verbali del codice della strada⁹⁶. Ciò al fine di ottemperare le richieste provenienti dall’Unione Europea per una totale apertura del mercato postale alla libera concorrenza residuando nella riserva soltanto quei servizi da garantire per esigenze di ordine pubblico. Da questo momento le prestazioni rientranti nel Servizio universale possono essere svolte da qualsiasi operatore economico, previa Autorizzazione rilasciata dall’Autorità di Regolamentazione.
- Riconferma l’affidamento della fornitura del servizio universale unicamente alla Società Poste Italiane S.p.A. prolungandolo per ulteriori 15 anni dall’entrata in vigore del decreto in questione⁹⁷.
- I compiti inerenti all’Autorità di Regolamentazione, fin ad allora afferenti al Ministero delle Comunicazioni, vennero affidate all’Agenzia nazionale di Regolamentazione del settore postale al fine

⁹⁵ Articolo 1 numero 3 del *Decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58*.

⁹⁶ Articolo 1 numero 4 del *Decreto 58/2011*.

⁹⁷ Articolo 1 numero 18 del *Decreto 58/2011*.

di garantire l'indipendenza dell'Autorità di Regolamentazione rispetto all'operatore postale regolato⁹⁸.

Soffermandoci su quest'ultimo punto bisogna evidenziare come la nuova Autorità di Regolamentazione non soddisfaceva comunque il requisito d'indipendenza richiesto, dato che non si trattava di un'Autorità terza ma di un'Agenzia destinata ad operare sotto il potere di indirizzo del Ministero delle Comunicazioni.

A seguito della segnalazione da parte dell'Autorità Antitrust, che fondava i suoi motivi sul fatto che tale assenza di indipendenza poteva determinare un rallentamento del processo di liberalizzazione del settore postale in corso, il 6 dicembre del 2011 venne emanato il Decreto Legge n.201, convertito in Legge n. 214 il 22 dicembre dello stesso anno, dove si disponeva la soppressione dell'Agenzia nazionale di Regolamentazione del settore postale conferendo tali funzioni di regolazione, vigilanza e tutela degli utenti all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, la quale a sua volta istituì al proprio interno la Direzione per i Servizi Postali.

Per ultimo anche la Legge n.190 del 23 dicembre del 2014⁹⁹ contiene delle disposizioni volte ad aggiornare gli obblighi del servizio universale per soddisfare le nuove esigenze degli utenti legati ai continui mutamenti che

⁹⁸ Articolo 1 numero 2 del *Decreto 58/2011*.

⁹⁹ *Legge di stabilità 2015*, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

interessano il contesto economico e sociale, cercando di aumentare la produttività sia in termini qualitativi che quantitativi: tale legge infatti, ha stabilito lo standard di qualità del servizio universale postale prevedendo che la posta prioritaria è da recapitarsi entro un giorno lavorativo dall'accettazione, mentre la posta ordinaria entro il quarto giorno.

7. L'onere da sopportare per il finanziamento del Servizio Universale

Il servizio universale postale comprende tutte quelle prestazioni minime da garantire a tutti gli utenti nel rispetto di determinati standard qualitativi e ad un prezzo accessibile. Al fine di assicurare la fornitura del Servizio Universale in tutti i punti del territorio nazionale, anche in quelle zone dove per un imprenditore privato non sarebbe conveniente operare, è necessario individuare delle fonti di finanziamento a cui poter attingere per compensare i costi di tale servizio che eccedono i rispettivi ricavi.

Prima di proseguire è utile fare una distinzione tra onere del servizio universale e onere non equo del servizio universale¹⁰⁰:

¹⁰⁰ U. Arrigo e M. Beccarello, *Una stima dell'onere del servizio universale nei servizi postali italiani in presenza di costi efficienti di produzione*, Working paper series 27, 2000.

- Per onere del servizio universale si intende il margine negativo che si genera in capo al fornitore del servizio in quelle aree del paese dove, a causa della bassa densità di traffico postale e per l'applicazione di prezzi uguali alle altre zone più redditizie nel rispetto dell'uguaglianza delle tariffe da applicare, i costi sono superiore ai ricavi.
- Per onere non equo del servizio universale si intende invece la parte di onere del servizio universale che non è compensato dai ricavi provenienti dall'erogazione del servizio nelle aree a più alta densità di traffico.

Siffatto onere, a seguito della totale liberalizzazione del settore dei servizi postali, aumentò in maniera significativa: in precedenza infatti, il fornitore del servizio universale godeva di molti servizi a sé riservati, riuscendo meglio a compensare il margine negativo prodotto dalle aree a bassa densità di traffico con i proventi derivanti dalle aree più remunerative.

In una situazione come quella attuale invece, in cui vige un mercato totalmente liberalizzato, l'area della riserva è stata quasi annullata e inoltre la presenza di concorrenti si concentra maggiormente nelle aree più remunerative, obbliga implicitamente il fornitore del servizio universale ad abbassare ulteriormente i prezzi, venendosi a configurare quindi una situazione in cui tale onere non può essere più compensato con i proventi risultanti dalle aree più redditizie. A tal punto si è reso quindi necessario

prevedere dei finanziamenti che andassero a neutralizzare l'onere del servizio universale sopportato dal fornitore, prevedendo due opzioni: il trasferimento posto a carico del bilancio statale e il fondo di compensazione¹⁰¹.

Il metodo di finanziamento impiegato in Italia consiste nel trasferire risorse dal bilancio dello Stato all'impresa fornitrice del Servizio Universale. Questo pone dei problemi con la Commissione Europea la quale teme che sotto questi finanziamenti si possano effettivamente configurare Aiuti di Stato¹⁰², anche se fin ad oggi la Commissione Europea ha valutato le compensazioni concesse coerenti con la normativa comunitaria¹⁰³.

Inoltre il servizio universale postale inizia ad essere insostenibile vista la scarsa disponibilità di risorse pubbliche da destinare per il finanziamento dello stesso; basta notare come le risorse destinate a finanziare tale servizio si siano ridotte di oltre 80 milioni di Euro all'anno per il quinquennio 2015/2019, rispetto a quello precedente¹⁰⁴.

Con la stipula del nuovo contratto di programma¹⁰⁵ si rese dunque necessario ridefinire la fornitura del servizio universale in un'ottica di contenimento

¹⁰¹ Articolo 3 del *Decreto Legislativo n.261/1999, come modificato dalla Direttiva 2008/6/Ce*, comma 12: L'onere per la fornitura del servizio universale è finanziato:

- a) attraverso trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato. 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;
- b) attraverso il fondo di compensazione di cui all'articolo 10 del presente decreto.

¹⁰² Articolo 107 del *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*.

¹⁰³ *Commissione europea - Comunicato stampa; Bruxelles, 4 dicembre 2015*: La Commissione europea ha concluso che la compensazione concessa dall'Italia a Poste Italiane per l'adempimento della sua missione di servizio pubblico ("obbligo di servizio universale") nei periodi 2012-2015 e 2016-2019 è in linea con le norme UE in materia di aiuti di Stato.

¹⁰⁴ Rivista *Il Messaggero 16 dicembre 2015*.

¹⁰⁵ Il nuovo contratto di programma per il quinquennio 2015/2019, firmato il 16 dicembre 2015 dal Ministero dello sviluppo economico e l'Amministratore Delegato di PI, è entrato in vigore dall' 1

dell'onere, rendendolo più efficiente e maggiormente rispondente alle esigenze degli utenti. Venne inoltre previsto, oltre al contributo statale per l'onere del servizio universale postale, un fondo di compensazione stabilito dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sulla base della verifica dei costi netti del servizio universale¹⁰⁶.

L'altro metodo di finanziamento, che può supportare il finanziamento pubblico nel caso in cui questi da solo non sia in grado di coprire il costo netto del servizio universale, è rappresentato dal Fondo di Compensazione, istituito presso il Ministero delle Comunicazioni¹⁰⁷, che viene alimentato dai contributi versati dai titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale¹⁰⁸, in quest'ultimo caso solo quando i servizi da loro svolti denotino un livello di "intercambiabilità" sufficiente rispetto al servizio universale¹⁰⁹. Spetta comunque all'Agenzia per le garanzie nelle comunicazioni stabilire in che misura gli operatori postali debbano contribuire ad incrementare il fondo di compensazione. Il vantaggio di tale meccanismo di finanziamento consiste nel remunerare l'onere del servizio universale senza gravare sulla spesa pubblica, anche se fin ora è stato scarsamente utilizzato.

gennaio 2016.

¹⁰⁶ Tale fondo di compensazione venne previsto per far fronte alla riduzione del contributo annuo statale previsto per il finanziamento dell'onere del servizio universale.

¹⁰⁷ Dal 2008 è stato assorbito dal Ministero dello Sviluppo Economico.

¹⁰⁸ Articolo 10 *Decreto Legislativo 261/1999 come modificato dalla Direttiva 2008/6/Ce.*

¹⁰⁹ Considerazione n. 27 della *Direttiva 2008/6/Ce.*

8. La Società Poste Italiane S.p.A. verso la privatizzazione sostanziale?

Da quanto trattato fin ora si nota come la fase di privatizzazione che interessò il settore postale fosse solo di tipo formale dato che fin a poco tempo fa il capitale della società Poste Italiane S.p.A. era integralmente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La crescente necessità di ridurre il debito pubblico spinse lo Stato a procedere con una seconda fase di privatizzazione iniziando così ad implementare procedure idonee alla cessione e quotazione delle azioni della società in questione.

L'Offerta di Pubblica Vendita iniziò il 12 ottobre del 2015 e durò fino al giorno 22 dello stesso mese, partendo da un prezzo minimo di 6 euro ad un massimo di 7,5 euro per azione. Il pacchetto azionario da collocare sul mercato rappresentava circa il 40% del capitale della società di cui il 70% riservato agli investitori istituzionali e il restante 30% ai piccoli risparmiatori e ai dipendenti postali stabilendo anche un bonus fedeltà (bonus share) per coloro che terranno i titoli in portafoglio per almeno un anno, prevedendo l'assegnazione gratuita di un'azione ogni 20 possedute, bonus che si raddoppia nel caso in cui il possessore del titolo sia un dipendente del Gruppo Poste Italiane¹¹⁰; per quest'ultimi inoltre veniva data la possibilità di sottoscrivere le azioni attingendo al proprio "Trattamento di fine rapporto"

¹¹⁰ www.rainews.it del 12 ottobre 2015.

(Tfr) che da rendimenti sicuramente inferiori a quelli attesi dai titoli di Poste Italiane. Questa strategia, secondo l'amministratore delegato Francesco Caio, "permetterà di puntare ad un azionariato diffuso stabile e ad un'ampia platea di piccoli risparmiatori"¹¹¹.

Al termine dell'offerta pubblica di vendita, anche se il collocamento delle azioni è stato coperto per almeno tre volte rispetto all'offerta, il prezzo unitario finale delle azioni è stato di 6,75 euro che generò un'entrata nelle casse dello Stato di oltre tre miliardi di euro; la data del collocamento in Borsa, momento ufficiale di inizio delle trattative per la vendita delle azioni ordinarie, era stata decisa per il 27 ottobre 2015.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze si è dimostrato soddisfatto dell'esito dell'operazione definendo inoltre la quotazione in borsa un'opportunità per l'aumento dell'efficienza e dell'innovazione dei servizi postali dando così un contributo notevole all'ammodernamento industriale del Paese¹¹².

Ciò che è avvenuto in Italia non è comunque una novità nel contesto europeo dato che molti altri paesi già da anni hanno provveduto alla privatizzazione del settore postale, con la differenza che, tale dismissione delle azioni, si è conclusa con la perdita del controllo dell'azienda da parte dello Stato; in alcuni le privatizzazioni consistettero nel totale passaggio della proprietà

¹¹¹ www.unita.it articolo di Stefano Minnucci del 18 ottobre 2015.

¹¹² www.ilquotidianodellapa.it articolo di Moreno Morando del 26 ottobre 2015.

delle aziende al mercato non mantenendo lo Stato alcuna partecipazione¹¹³.

In Italia invece si è trattato di una privatizzazione a “metà”: il processo non si può qualificare come una vera e propria privatizzazione sostanziale dato che l’offerta di pubblica vendita ha riguardato poco meno del 40% del capitale rimanendo quindi in mano pubblica il controllo dell’azienda con oltre il 60% del capitale ¹¹⁴.

In una situazione del genere notiamo come la redditività dell’azienda rimane ancora legata alle scelte pubbliche ma dovrà comunque essere in qualche modo garantita per non deludere gli azionisti privati che ne rappresentano una cospicua presenza¹¹⁵.

¹¹³ *Postemedia.it*: Il processo di privatizzazione dei servizi postali: casi europei a confronto.

¹¹⁴ Articolo a cura di Ugo Arrigo “Ne privatizzazione né liberalizzazione per poste il solito pasticcio all’italiana” consultabile nel sito <http://www.stradeonline.it/>;

¹¹⁵ Articolo a cura di Ugo Arrigo tratto dalla rivista “*Il fatto quotidiano*” del 18 ottobre 2015.

CAPITOLO 3

IL RISPARMIO POSTALE IMPLEMENTATO CON LA CASSA DEPOSITI E PRESTITI

SOMMARIO: 1. Qualche cenno storico sulla Cassa Depositi e Prestiti – 2. I servizi finanziari offerti da Poste Italiane: Il circuito Bancoposta – 3. La classica funzione di raccolta del risparmio postale – 4. Qualche cenno sui servizi rientranti nel circuito Bancoposta attivati dopo la privatizzazione di Poste Italiane – 4.1 La gestione e il trasferimento di denaro: il conto corrente postale – 4.2 L’offerta dei prodotti d’investimento – 4.3 I servizi assicurativi – 5. L’acquisizione del Mediocredito Centrale per il sostegno delle Piccole e Medie imprese

1. Qualche cenno storico sulla Cassa Depositi e Prestiti

La Cassa Depositi e Prestiti venne istituita per la prima volta con la legge del 18 novembre 1850 n. 1097 con il compito di raccogliere e gestire le somme derivanti da depositi effettuati dalle autorità amministrative e giudiziarie, per

poi impiegarle a favore degli enti locali per il finanziamento di opere pubbliche o per la dismissione di debiti¹¹⁶.

Incorporata presso la Direzione Generale del Debito Pubblico, a seguito del processo di unificazione si avvertì l'esigenza di riorganizzare l'assetto degli uffici sul territorio, creando così, con la legge 17 maggio 1863 n. 1270, altre Casse in diverse province¹¹⁷ permettendo di operare su tutto il territorio statale.

Notevole novità fu introdotta con la legge del 27 maggio 1875, n. 2779 con la quale si istituirono le Casse di Risparmio Postale che, servendosi degli uffici postali per la raccolta del risparmio privato, fecero assumere alla cassa la funzione di Cassa depositi centrale del Risparmio Postale posta sotto la garanzia dello Stato.

Importante fu inoltre il ruolo svolto dalla Cassa Depositi e Prestiti durante le guerre mondiali contribuendo al finanziamento delle stesse ed al sostegno del debito pubblico; parallelamente lo scoppio della guerra causò inoltre una tragica riduzione della raccolta del risparmio postale accompagnata anche da numerosi rimborsi dei libretti postali, mettendo così in difficoltà la gestione ordinaria della Cassa.

Subito dopo il termine della prima guerra mondiale la Cassa inizia nuovamente a riacquistare la fiducia dei risparmiatori registrando

¹¹⁶ M. De Cecco e G. Toniolo, *Storia della Cassa Depositi e Prestiti*, Editori Laterza, Bari, 2000.

¹¹⁷ Furono istituite altre Casse presso le locali direzioni del Debito Pubblico, facenti parte del Ministero delle Finanze, di Firenze, Milano, Napoli e Palermo.

nuovamente ingenti entrate provenienti non solo dalla gestione dei depositi tramite i libretti postali ma anche dall'emissione di Buoni fruttiferi postali, introdotti per la prima volta nel 1925, la cui competenza all'emissione spettava al Ministero delle Finanze e il collocamento all'Amministrazione delle Poste.

Il successo del risparmio postale è da attribuirsi, oltre al ruolo dello Stato che fungeva da garante sui depositi, anche alla maggiore e minuziosa presenza sul territorio statale delle Casse di risparmio postali rispetto all'irregolare distribuzione degli sportelli bancari: infatti fu la stessa legge che li istituiva a stabilire che gli uffici postali, che operavano come Casse di risparmio postale, dovevano dapprima essere collocati in quelle zone dove la presenza di Casse di risparmio ordinarie fosse nulla¹¹⁸.

Si delineò da qui la separazione dei compiti tra le Poste e la Cassa Depositi e Prestiti: le prime avevano il compito di collocare i prodotti finanziari tra il pubblico per la raccolta dei fondi e di curare tutti i rapporti con i risparmiatori, mentre la seconda costituiva il canale dove affluivano tali risparmi i quali si sostituivano alla funzione tipica della raccolta dei depositi amministrativi e giudiziari per la quale era stata istituita, e che comunque erano utilizzati per assolvere la singolare finalità pubblica facente capo alla Cassa.

¹¹⁸ M. Cardi, *Cassa Depositi e Prestiti e Bancoposta: identità giuridiche in evoluzione*, Cacucci Editore, Bari, 2012.

Anche la Cassa Depositi e Prestiti fu protagonista del processo di privatizzazione che colpì le altre Aziende statali.

La prima trasformazione avvenne nel 1983 con la legge n. 197 del 13 maggio che ne ordinò il passaggio da Direzione generale del Tesoro a Ente Pubblico Economico dotato di una propria organizzazione, di un proprio patrimonio e di una gestione contabile separata rispetto a quella statale.

Anche se il ruolo svolto dalla Cassa Depositi e Prestiti consisteva nella raccolta del risparmio e il conseguente impiego in finanziamenti a favore di soggetti pubblici, non venne catalogata come intermediario finanziario per una serie di motivi tra cui il più importante è la funzione stessa dei finanziamenti a favore di soggetti pubblici come modalità di attuazione della politica di bilancio italiano¹¹⁹.

La trasformazione in Società per Azioni avvenne nel 2003 col Decreto Legge del 30 settembre n. 269 con il quale assunse la qualifica di intermediario finanziario non bancario. Inizialmente tutte le azioni furono attribuite al Ministero dell'Economia e delle Finanze che cedette, qualche mese più tardi, una quota irrisoria, inferiore al 20%, alle Fondazioni Bancarie mantenendo il controllo della società in mano pubblica con oltre l'80% delle partecipazioni. Con la legge 326 del 24 novembre 2003 sono state definite le due aree strategiche di attività della Cassa Depositi e Prestiti totalmente distinte sulla base del criterio della separazione organizzativa e contabile.

¹¹⁹ G. Chiesini, *Il circuito bancoposta – Cassa Depositi e Prestiti, regolamentazione, organizzazione e gestione*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

La prima area di attività è affidata ad una gestione separata e riguarda sostanzialmente l'attività tradizionale a cui era deputata la Cassa Depositi e Prestiti e cioè la concessione di finanziamenti agli enti locali e di altri soggetti pubblici o anche a soggetti privati per la realizzazione di progetti promossi dagli enti pubblici¹²⁰ mediante la raccolta del risparmio postale essenzialmente espletata tramite l'emissione di libretti di risparmio e buoni postali fruttiferi garantiti dallo Stato.

La seconda area di attività è affidata alla gestione ordinaria e fa riferimento alla concessione di prestiti, anche a soggetti non pubblici, per il finanziamento di opere destinate alla fornitura di servizi pubblici concessi sulla base di fondi provenienti da operazioni di raccolta che, a differenza della prima, non sono garantite dallo Stato¹²¹.

La Cassa Depositi e Prestiti partecipò alla riduzione del debito pubblico su due fronti:

- Con la cessione delle quote avvenuta dopo la sua trasformazione in Società per Azioni;
- Con l'acquisizione di partecipazioni in società, anch'esse protagoniste del processo di privatizzazione formale, permettendo inoltre di mantenere il controllo indiretto dello Stato su queste società.

¹²⁰ Articolo 22 del *decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185* convertito in legge il 28 gennaio 2009, n. 2.

¹²¹ Articolo 5 comma 7 della *Legge 24 novembre 2003, n. 326*.

Dal marzo del 2015 la Cassa Depositi e Prestiti ha implementato un nuovo canale che gli permette di racimolare ulteriori risorse da destinare al finanziamento di progetti di interesse pubblico che si aggiunge a quello tradizionale proveniente dal risparmio postale, nella forma dei libretti di risparmio e buoni fruttiferi postali, consistente nell'emissione di obbligazioni settennali riservate esclusivamente a persone fisiche residenti in Italia con un tasso di rendimento costante per i primi due anni e variabile per i cinque successivi ad una tassazione agevolata dello 12,5%, però questa volta si tratta di titoli non garantiti dallo Stato. Tale operazione fu definita di grande successo permettendo un incremento dei fondi della Cassa Depositi e Prestiti di circa un miliardo e mezzo di Euro¹²².

Ancora una volta ci troviamo di fronte ad una società oggetto della privatizzazione formale rimanendo quindi nelle mani pubbliche il controllo della società tanto che la Commissione Parlamentare di Vigilanza, a sostegno dell'importanza della presenza pubblica nella società date le funzioni perseguite, l'ha definita come "organismo societario privatistico a configurazione speciale"¹²³.

¹²² Per un ulteriore approfondimento consultare il sito www.cdp.it nella sezione obbligazioni.

¹²³ Termine utilizzato dapprima dalla Corte Costituzionale nella Sentenza 31 maggio 1996, n. 176 in merito alla privatizzazione delle Ferrovie dello Stato e fatto proprio dalla Commissione Parlamentare di vigilanza nella Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa depositi e prestiti S.p.a. per gli esercizi 2004, 2005 e 2006; www.cortedeiconti.it

2. I servizi finanziari offerti da Poste Italiane: Il circuito Bancoposta

I servizi finanziari offerti dalla Società Poste Italiane hanno radici molto lontane risalenti a prima dell'unità d'Italia. Il primo prodotto finanziario fu il Vaglia Postale che permetteva di trasferire somme di denaro evitando così i rischi connessi alla spedizione materiale dello stesso.

Queste prestazioni, dapprima offerti per mezzo delle Casse di Risparmio Postali, sono oggi comprese tra i servizi di Bancoposta e sono stati identificati per la prima volta nel Codice postale emanato nel 1973¹²⁴, includendovi tra questi l'emissione e il pagamento dei vaglia, la riscossione dei crediti, il servizio di conto corrente, la distribuzione di libretti di risparmio e la vendita di buoni postali fruttiferi¹²⁵.

Inizialmente l'attività di Bancoposta era catalogata anch'essa come servizio pubblico perché era un servizio distribuito per mezzo degli sportelli postali i quali erano presenti in ogni parte del territorio anche in quelle zone dove non vi era alcuna presenza di sportelli bancari.

Successivamente, a seguito della trasformazione che investì il settore postale conclusasi con la costituzione della Società Poste Italiane S.p.A., l'attività di Bancoposta viene posizionata tra i servizi universali non riservati e quindi svolti in regime di concorrenza, iniziandosi inoltre a delineare l'esigenza di

¹²⁴ Articolo 100 del *Testo Unico delle disposizioni legislative in materia postale, di Bancoposta e di telecomunicazioni*.

¹²⁵ G. Chesini, *Il circuito Bancoposta – Cassa Depositi e Prestiti, regolamentazione organizzazione e gestione*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

regolamentare tale settore di attività assoggettandolo alle regole degli Intermediari Finanziari¹²⁶, dato che le attività finanziarie svolte dalle Poste non erano poi così differenti da quelle svolte dalle Banche. Ciò portò all’emanazione del Decreto del Presidente della Repubblica del 14 marzo 2001 n. 144 che, definendo nel dettaglio quali sono le attività di tipo bancario e finanziario di Bancoposta, li assoggettò, per quanto possibile¹²⁷, alla disciplina del Testo Unico della Finanza e del Testo Unico Bancario¹²⁸. Questo Regolamento, equiparando la Società Poste Italiane alle Banche attraverso l’eliminazione delle profonde discrasie dei servizi finanziari offerte dai due diversi intermediari, rese inoltre necessario l’assoggettamento delle Poste alla Legge Antitrust e alla vigilanza della Banca d’Italia e CONSOB, stabilendo inoltre l’applicazione delle Istruzioni di Vigilanza previste per le Banche anche all’attività di Bancoposta.

Importante fu inoltre l’accordo stipulato tra il Presidente di Poste Italiane e il Presidente dell’Associazione Bancaria Italiana che ha reso possibile la negoziazione dei titoli postali e bancari in maniera indifferente tra gli istituti, creando spunto per l’emanazione del successivo Decreto del Presidente della Repubblica, del 28 novembre 2002, n. 298 con il quale si ottenne l’equiparazione dell’assegno postale a quello bancario.

¹²⁶ Articolo 40 della *Legge Finanziaria del 1999* con il quale si delega il Governo per l’adeguamento della disciplina dell’attività di Bancoposta al TUIF.

¹²⁷ La disciplina del TUB trova applicazione per i prodotti bancari e non tutti i prodotti postali vi combaciano perfettamente, per questo tale disciplina non si applica interamente ai prodotti postali.

¹²⁸ Articolo 2 del *DPR 14 marzo 2001, n. 144* recante norme sui servizi di banco posta.

Infine, in base a quanto dedotto dalla circolare della Banca d'Italia del 17 dicembre 2013, n. 287, i servizi finanziari di Bancoposta sono, sotto il profilo dei controlli, equiparati a quelli offerti dalle Banche, anche se rimane preclusa alle Poste la possibilità di concedere finanziamenti al pubblico¹²⁹.

3. La classica funzione di raccolta del risparmio postale

La raccolta del risparmio postale è stata da sempre effettuata per mezzo dei vari uffici postali dislocati in tutti i punti della nazione. Inizialmente quando si parlava di risparmio postale si faceva riferimento all'apertura di libretti postali o alla sottoscrizione di Buoni Fruttiferi Postali. Con l'emanazione del Decreto del Presidente della Repubblica 144/2001, che disciplina i servizi rientranti nella divisione Bancoposta di Poste Italiane, viene effettuata una distinzione inerente la raccolta del risparmio da parte delle Poste tra:

- La raccolta di risparmio tra il pubblico, come definita dall'articolo 11 comma 1 del testo unico bancario, permette di acquisire fondi con l'obbligo di rimborso, ed attività connesse o strumentali;
- La raccolta del risparmio postale¹³⁰.

¹²⁹ G. Mocavini, *I compiti strategici di Poste Italiane*, IRPA, Roma, 2015.

¹³⁰ Lettera a) e b) dell'articolo 2 del precedente Decreto.

Questa bipartizione, anche se apparentemente non presenta profonde differenze, venne utilizzata per differenziare le risorse provenienti dai conti correnti postali, che debbono obbligatoriamente essere impiegati in Titoli di Stato, da quelle classiche che originano dai libretti postali di risparmio o dall'emissione di buoni postali che invece sono destinati ad incrementare le risorse della Cassa Depositi e Prestiti utilizzate dalla stessa per la concessione di finanziamenti ai soggetti del settore pubblico¹³¹.

I conti correnti postali inizialmente non erano rivolti ai privati infatti i principali correntisti erano i vari Ministeri e le aziende che erogavano servizi pubblici al fine di poter incassare in maniera più agevole i pagamenti dai vari utenti, vista la capillare presenza degli uffici postali sul territorio nazionale. Successivamente, con la regolamentazione dei servizi di Bancoposta, vennero introdotte due tipologie di conto corrente postale:

- Il conto Bancoposta riservato alle persone fisiche, equiparato totalmente al conto corrente bancario.
- Il conto Bancoposta Impresa che continua ad assolvere le funzioni tipiche del conto corrente postale prima della riforma come precedentemente descritto.

¹³¹ M. Cardi, *Cassa Depositi e Prestiti e Bancoposta: Identità giuridiche in evoluzione*, Cacucci Editore, Bari, 2012.

Le classiche fonti del risparmio postale sono invece rappresentati dai Libretti di Risparmio e dai Buoni Fruttiferi Postali entrambi emessi dalla Cassa Depositi e Prestiti e garantiti dallo Stato. Ad oggi esistono cinque categorie di libretti di risparmio postale:

- Libretti nominativi ordinari, che possono essere intestati sia a persone fisiche che a persone giuridiche e rappresentano il classico strumento di gestione dei propri risparmi;
- Libretti nominativi ordinari smart, riservati alle sole persone fisiche che hanno raggiunto la maggiore età;
- Libretti speciali per minori di età, prevedendo ben tre distinte fasce in base appunto all'età;
- Libretti giudiziari, che assolvono la tipica funzione per cui è nata la Cassa Depositi e Prestiti, ossia il deposito di somme provenienti da disposizioni dell'autorità amministrativa o giudiziaria;
- Libretti al portatore, rappresentano la prima forma di raccolta del risparmio postale risalendo l'anno di prima emissione al 1875 e danno la possibilità di effettuare le operazioni a chiunque esibisca il libretto¹³².

¹³² Per maggiori approfondimenti consultare la pagina web: <http://portalecdp.cassaddpp.it/cdp/Risparmiatori/Prodottidelrisparmiopostale/LibrettiDirisparmio/LibrettinominativiordinariSmart/index.htm>

Anche per i Buoni Fruttiferi postali esistono varie tipologie diverse in base all'importo che si vuole sottoscrivere offrendo altresì rendimenti diversi e possono essere emessi sia in forma cartacea, quindi con la consegna materiale del titolo da presentare al momento della scadenza o del rimborso nel caso in cui avvenga anticipatamente, sia in forma dematerializzata, in quest'ultima ipotesi solo per i possessori o di un conto corrente postale o un libretto di risparmio postale.

La differenza sostanziale tra i libretti postali e i Buoni Fruttiferi è che i primi rappresentano dei depositi, mentre i secondi sono Titoli di credito; inoltre i libretti offrono dei rendimenti maggiori ma sono sottoposti al rispetto di maggiori vincoli, a differenza dei secondi che hanno meno vincoli anche se un rendimento più basso¹³³.

¹³³ Per godere del rendimento previsto per i libretti di risparmio postale bisogna rispettare alcune condizioni:

1) attivare una carta elettronica gratuita con la quale poter prelevare o versare somme; 2) lasciare aperto il libretto almeno fino al 31 dicembre prossimo con una somma almeno pari al 90% rispetto a quanto era stato versato al momento dell'apertura.
<http://www.lettera43.it/economia/economiaweb/libretti-e-buoni-fruttiferi-postali-quanto-rendono.htm>

4. Qualche cenno sui servizi rientranti nel circuito Bancoposta attivati dopo la privatizzazione di Poste Italiane

Dopo la trasformazione di Poste Italiane da Ente Pubblico Economico a Società per Azioni, avvenuta nel 1998, si assistette ad un progressivo ampliamento e continua modernizzazione dei prodotti finanziari offerti dal circuito Bancoposta, giustificato anche dai risultati positivi che tali attività finanziarie registravano, fornendo in tal modo un contributo significativo al miglioramento dei conti della società.

Si svilupparono quindi una serie di servizi esercitati da Bancoposta con un proprio patrimonio separato destinato solo a questi che, a prescindere dalla classica funzione espletata dalle poste nella raccolta del risparmio, avvicinano sempre più il circuito Bancoposta al sistema bancario configurandolo proprio come alternativa a quest'ultimo¹³⁴.

4.1 La gestione e il trasferimento di denaro: il conto corrente postale

Il Conto corrente postale, a differenza di quanto detto nel paragrafo precedente inerente la raccolta del risparmio, si concentra maggiormente

¹³⁴ G. Mocavini, *I compiti strategici di Poste Italiane*, Roma, IRPA, 2015.

nella gestione e nelle varie movimentazioni riguardanti la liquidità a disposizione del cliente.

Anche per il conto corrente postale, come per quello bancario, è possibile attivare una serie di servizi che facilitano l'utilizzo delle funzioni di gestione, pagamento e utilizzo dei fondi disponibili sul conto. Inoltre i correntisti possono richiedere che al conto venga abbinata una carta di credito o una carta di debito. La differenza è che la carta di debito permette di effettuare operazioni di pagamento o di prelievo con contestuale addebito sul conto corrente, quindi nel limite di quanto disponibile in quel momento, mentre la carta di credito permette di effettuare acquisti e prelievi in contanti posticipando di quaranta giorni il pagamento del relativo acquisto o prelievo. Inoltre le carte di credito, a differenza delle carte di debito, sono rilasciate dopo aver stipulato un contratto con la società emittente, ad oggi la Deutsche Bank¹³⁵.

Nel 2003 la Società Poste Italiane ha ideato una nuova tipologia di carta prepagata e ricaricabile: la Postepay. Questa tipologia di carta era indirizzata, e lo è tutt'oggi, a tutti coloro che non sono titolari di un conto corrente affinché possano effettuare acquisti, soprattutto online¹³⁶, senza l'utilizzo di contanti. Vista la facilità nell'ottenerla e nel ricaricarla, questa tipologia di carta ebbe grande successo tanto che, ad oggi, ne sono presenti sul mercato

¹³⁵ Dati consultabili dal sito www.poste.it nella sezione carte.

¹³⁶ Per maggiori approfondimenti consultare il sito <http://www.bonificobancario.net/carte-di-credito/la-prepagata-preferita-carta-di-credito-postepay/>

varie tipologie al fine di riuscire a soddisfare l'utente in base alle proprie necessità.

I titolari di conto corrente postale possono inoltre usufruire di numerosi servizi inerenti il trasferimento dei fondi anche verso coloro che sono in possesso di un conto corrente bancario¹³⁷. Da precisare che comunque l'accesso a tali servizi è possibile anche da parte di utenti non correntisti: ne è esempio il vaglia, tutt'oggi esistente anche nella versione online, il quale fu il primo metodo di trasferimento di denaro offerto dalle poste nato ancor prima del conto corrente¹³⁸. Inizialmente era possibile usufruire di questi servizi per trasferire denaro soltanto sul territorio nazionale; successivamente sono stati introdotti ulteriori metodi che permettono di ricevere e trasferire denaro da e per l'estero, tra cui ricordiamo in particolare il servizio Bancoposta Moneygram, rivolto in particolare agli immigrati, che ha riscosso grande successo permettendo di trasferire denaro all'estero in tempo reale anche per i non correntisti¹³⁹.

Come detto precedentemente Poste Italiane non può concedere prestiti al pubblico; tuttavia per i titolari di un conto corrente postale è possibile accedere a fonti di finanziamento sebbene solo dopo che la richiesta è stata

¹³⁷ Tra i più importanti servizi per trasferire denaro da coloro che sono in possesso di un conto corrente ricordiamo il servizio di Postagiù e bonifico a seconda che il destinatario sia titolare di un conto corrente postale o bancario.

¹³⁸ Tra i servizi di trasferimento di fondi utilizzabili dai non titolari di un conto corrente postale vi troviamo: il vaglia (ordinario, circolare e veloce), il vaglia online e il bollettino, quest'ultimo soltanto a favore di un titolare di conto corrente.

¹³⁹ G. Chiesini, *Il circuito bancoposta – Cassa Depositi e Prestiti, Regolamentazione, organizzazione e gestione*, Giuffrè Editore, Milano, 2006

valutata ed approvata dagli intermediari creditizi con cui Poste Italiane collabora.

4.2 L'offerta dei prodotti d'investimento

Anche se i servizi d'investimento offerti dalle Poste hanno origini lontane quanto la nascita delle stesse, bisognò attendere l'emanazione del Regolamento Bancoposta affinché venisse riconosciuto a Poste Italiane la possibilità di offrire, senza vincoli, servizi di investimento come previsti nel Testo Unico delle disposizioni in materia d'Intermediazione Finanziaria.

Ripercorrendo le tappe fondamentali che hanno permesso alle Poste di sviluppare tale tipologia di servizio, notiamo come la prima attività finanziaria consisteva nel collocamento presso il pubblico dei prodotti offerti dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Dal 1994 è stato inoltre possibile sottoscrivere Titoli di Stato presso gli uffici postali permettendo così anche al Ministero del Tesoro di disporre di un'ampia rete distributiva per i propri prodotti¹⁴⁰.

Pochi anni più tardi furono ulteriormente ampliati i servizi finanziari offerti dalle Poste consentendo di collocare presso il pubblico anche i titoli emessi

¹⁴⁰ Articolo 13 della *legge n. 538 del 24/12/1993*

dagli Enti pubblici territoriali e dalle Società per Azioni partecipate, anche indirettamente, dallo Stato¹⁴¹.

Soltanto con l'entrata in vigore del D.P.R. 144 del 14 marzo 2011 è stato riconosciuto a Poste Italiane S.p.A. la possibilità di svolgere, oltre al servizio di collocamento, altri servizi accessori contemplati dal Testo Unico della Finanza¹⁴² come la ricezione e la trasmissione di ordini o la custodia e amministrazione di strumenti finanziari¹⁴³.

Per di più Bancoposta, sempre per mezzo degli uffici postali, provvede a collocare le quote dei fondi comuni d'investimento sia di tipo aperto che chiuso¹⁴⁴, con la differenza che i primi sono gestiti direttamente dalla società Bancoposta Fondi S.p.A., società di gestione del risparmio costituita e interamente partecipata da Poste Italiane S.p.A.¹⁴⁵.

¹⁴¹ Articolo 2 della *legge 23 dicembre 1996, n. 662*

¹⁴² Richiamato dall'articolo 1 lettera f del *DPR 144/2001*.

¹⁴³ Articolo 1 comma 5, lettera b) c) ed e) e comma 6, lettera a), b), d), e) f) e g), del *T.U.F.*

¹⁴⁴ I fondi d'investimento sono istituti d'intermediazione finanziaria con il compito di investire i capitali raccolti dai risparmiatori. Quelli di tipo aperto permettono di sottoscrivere o chiedere il rimborso delle quote in qualsiasi momento, mentre quelli di tipo chiuso hanno dei vincoli più rigidi stabilendo determinati periodi in cui è possibile effettuare la sottoscrizione o richiederne il rimborso; <http://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/fondicomuni.htm>

¹⁴⁵ G. Chiesini; *Il circuito Bancoposta – Cassa Depositi e Prestiti. Regolamentazione, organizzazione e gestione*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

4.3 I servizi assicurativi

Sempre per soddisfare maggiormente le esigenze degli utenti la società Poste Italiane S.p.A., detenendone la totalità delle partecipazioni, costituì il Gruppo Assicurativo Poste Vita S.p.A. composto dalle due società assicurative Poste Vita S.p.A. e Poste Assicura S.p.A.

La prima società, Poste Vita S.p.A., fu fondata nel 1999 e si occupa del ramo vita, confermandosi dopo pochi anni dalla sua costituzione come società leader nel settore della previdenza integrativa per due ordini di motivi: da un lato grazie all'articolata presenza degli uffici postali sul territorio nazionale è stato velocemente pubblicizzato il servizio, dall'altra il processo di formazione che ha interessato il personale al fine di dotarlo di un'adeguata preparazione sull'offerta dei prodotti assicurativi¹⁴⁶.

Da non sottovalutare, tra gli elementi che permisero lo sviluppo di tale settore, il fattore legato all'allungamento della vita media della persona che mette ulteriormente in rischio il ramo previdenziale pubblico: col pericolo di ulteriori tagli, gli utenti preferiscono mettersi a riparo sottoscrivendo assicurazioni complementari private per un futuro sostegno economico¹⁴⁷.

Successivamente, nel 2002, venne costituita la società Poste Assicura, controllata interamente da Poste Vita S.p.A., dapprima sotto forma di S.r.l. e

¹⁴⁶ G. Chiesini, *Il circuito Bancoposta – Cassa Depositi e Prestiti. Regolamentazione, organizzazione e gestione*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

¹⁴⁷ G. Mocavini, *I compiti strategici di Poste Italiane*, Roma, IRPA, 2015.

successivamente venne trasformata in S.p.A.. Inizialmente operava come agenzia plurimandatara offrendo prodotti non propri ma di altre compagnie assicurative per la protezione dei beni e delle persone. Dal 2007, dopo l'iscrizione della divisione Bancoposta di Poste Italiane S.p.A. nel Registro Unico degli Intermediari Assicurativi¹⁴⁸, iniziò a integrare l'offerta con prodotti propri di Poste Italiane; al pari dei precedenti, tali prodotti assicurativi è possibile acquistarli soltanto presso gli uffici postali abilitati. Anche questo ramo assicurativo conobbe ampio successo soprattutto nell'ambito riguardante la protezione della persona. In particolare, da qualche anno a questa parte, si sta assistendo ad un aumento del numero di polizze stipulate nel ramo assicurativo sanitario tanto da diventare il settore più remunerativo di Poste Italiane S.p.A.¹⁴⁹ a causa non solo dei servizi che non vengono più garantiti dal nostro Sistema Sanitario Nazionale, ma anche per evitare i lunghi tempi di attesa per le prestazioni a cui sarebbe stato possibile accedere gratuitamente.

¹⁴⁸ Sezione D del *Registro Unico degli Intermediari assicurativi e riassicurativi*.

¹⁴⁹ Desumibile dai dati consultabili sul sito <http://www.posteitaliane.it/it/investitori/dati-principali/index.shtml>.

5. L'acquisizione del Mediocredito Centrale per il sostegno delle Piccole e Medie imprese

Per ampliare ulteriormente la gamma di prodotti finanziari offerti, la Società Poste Italiane nel 2011 decise di acquisire il Mediocredito Centrale S.p.A.¹⁵⁰ con l'intento di fornire sostegno per lo sviluppo delle Piccole e Medie imprese del Sud Italia.

Dopo il rilascio dell'autorizzazione da parte della Banca d'Italia¹⁵¹, Poste Italiane S.p.A. procedette all'acquisto dell'intero capitale della Mediocredito Centrale creando così la Banca del Mezzogiorno.

La spinta allo sviluppo di tale progetto nasce, oltre che dalla crescente crisi che affligge il sistema finanziario nazionale rendendo sempre più difficile l'accesso ai finanziamenti bancari da parte delle piccole e medie imprese, anche dalla scarsa presenza di sportelli bancari al Sud Italia rendendo quindi necessario un intervento da parte della finanza pubblica per colmare questa imperfezione e sostenere lo sviluppo delle Piccole e Medie imprese¹⁵².

Oggi la Banca del Mezzogiorno – Mediocredito Centrale S.p.A. è l'unico istituto di credito a controllo pubblico rimasto infatti è controllata totalmente da Poste Italiane S.p.A. e, come attività principale, oltre a sostenere lo

¹⁵⁰ Nasce nel 1952 come Ente di diritto pubblico per l'erogazione delle agevolazioni pubbliche. Venne privatizzato nel 1999 e ceduto alla Banca di Roma.

¹⁵¹ *Provvedimento n. 371316 del 29 aprile 2011.*

¹⁵² M. Cardie, *Cassa Depositi e Prestiti e Bancoposta: Identità giuridiche in evoluzione*, Cacucci Editore, Bari, 2012.

sviluppo delle Piccole e Medie Imprese presenti nel Sud Italia gestisce inoltre, per conto delle Pubbliche Amministrazioni, i fondi pubblici che mirano ad un più semplice accesso ai finanziamenti per lo sviluppo delle Piccole e Medie Imprese italiane¹⁵³.

¹⁵³ Per ulteriori approfondimenti visitare il sito <http://www.mcc.it/>

CONCLUSIONI

Facendo un bilancio sulle finalità attese dal processo di privatizzazione si deduce come questo sia stato innanzitutto utile a ridurre il debito pubblico che tutt'oggi affligge l'economia nazionale.

Da notare che in molti casi, come quello di Poste Italiane S.p.A., la privatizzazione non consistette nel passaggio della maggioranza delle partecipazioni dal pubblico al privato; lo Stato spesso si dimostrò contrario a cedere il controllo in quei settori considerati di valenza strategica mantenendo quindi quote di partecipazioni anche indirette. Ciò è inoltre una delle cause del ritardo nell'avvio delle privatizzazioni delle Public Utilities in Italia rispetto al resto d'Europa.

La società in questione è sotto il controllo pubblico con una partecipazione pari al 64% del capitale sociale nelle mani del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Proprio in questi giorni si sta discutendo sull'ipotesi di procedere con una seconda fase di cessione delle partecipazioni che prevedrebbe la vendita di un'ulteriore quota pari al 30% dimezzando così la partecipazione pubblica nella società¹⁵⁴. Ciò si renderebbe necessario per raggiungere la quota di ricavi provenienti dalle privatizzazioni prefissata per anno rispettando inoltre

¹⁵⁴ Per ulteriori approfondimenti consultare il sito http://www.repubblica.it/economia/finanza/2016/03/29/news/poste_collocamento-136477883/

quanto previsto dal DEF (Documento di Economia e Finanza) che impone di mantenere il debito pubblico sotto la soglia del 3% del Prodotto Interno Lordo¹⁵⁵.

Bisogna tuttavia tenere in considerazione che vi è un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dove si prevede che la quota di partecipazione al capitale sociale di Poste Italiane del Ministero dell'Economia e delle Finanze non scenda al di sotto del 60%, quindi nel momento in cui si decidesse di procedere ad un'ulteriore fase di cessione di partecipazioni bisogna prima procedere alla modifica di detto decreto¹⁵⁶.

D'altro canto c'è invece chi non è favorevole ad avviare una nuova fase di vendita delle azioni: secondo tale tesi se la società fosse ancora totalmente di proprietà pubblica, gli introiti derivanti dalla partecipazione al capitale sociale di Poste Italiane sarebbero stati ancora più elevati visto l'utile conseguito dalla società nell'esercizio 2015¹⁵⁷.

Inoltre dei tre miliardi ottenuti dalla prima cessione di circa il 35% del capitale, soltanto un sesto è rimasto nelle casse dello Stato dato che l'altra

¹⁵⁵ Il Def è un documento diretto in maniera particolare agli altri Stati dell'Unione Europea dove si evidenziano le politiche economiche che il Governo metterà in atto nei mesi successivi. Per una lettura più approfondita consultare la pagina web <http://it.blastingnews.com/economia/2014/04/governo-renzi-arriva-il-def-che-cos-e-come-e-composto-e-quanto-interessa-agli-italiani-0081983.html>

¹⁵⁶ Contenuto nel Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 16 raggiungibile al sito <http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-16-privatizzazione-di-poste-italiane-e-enav>

¹⁵⁷ Il totale dei dividendi è pari a 444 milioni e in base alla partecipazione detenuta al Mef spetteranno circa 280 milioni, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/03/23/poste-al-tesoro-287-milioni-di-cedola-ma-senza-privatizzazione-lo-stato-ne-avrebbe-incassati-444/2574340/>

parte è stata utilizzata per pagare i crediti che la società vantava nei confronti delle casse pubbliche.

È comunque grazie ai servizi assicurativi, erogati dalla controllata Poste Vita S.p.A., che la Società Poste Italiane S.p.A. riuscì ad ottenere un elevato aumento dei ricavi soprattutto per la stipula delle polizze assicurative relative alla tutela della salute viste le condizioni in cui versa il sistema sanitario nazionale italiano¹⁵⁸.

Per abbattere ulteriormente i costi e quindi raggiungere un utile più elevato, la strategia intrapresa dalla Società Poste Italiane S.p.A., definita nel contratto di programma stipulato tra il Ministero dell'Economia delle Finanze e Poste Italiane, prevede la consegna della corrispondenza in giorni alterni e la chiusura di alcuni uffici postali. Questi provvedimenti riguardano le sedi postali situate in alcune zone montane del territorio nazionale dove non è economicamente conveniente operare dato che i costi per l'erogazione del servizio in quei luoghi superano di gran lunga i ricavi tali da influenzare gli utili perseguiti dall'intero gruppo.

Ciò sta causando non pochi problemi: infatti molti di questi comuni interessati hanno proposto ricorso al TAR che si è espresso a sfavore delle Poste stabilendo che la chiusura degli uffici postali non può avvenire perché costituirebbe una lesione del principio del servizio universale; infatti la

¹⁵⁸ Per una lettura più approfondita visitare il sito <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/04/21/panama-papers-lespresso-altri-80-nomi-ce-anche-rodolfo-de-benedetti-editore-della-testata/2659111/>

Società riceve ogni anno dallo Stato una somma prestabilita nel contratto sottoscritto per il mantenimento dello stesso in ogni punto del territorio nazionale¹⁵⁹.

Dopo questa breve analisi si può notare come la Società Poste Italiane S.p.A. sia ancora il punto di riferimento di milioni di utenti a livello nazionale ed internazionale per i servizi di vario genere offerti a prezzi competitivi rispetto agli altri operatori del settore.

¹⁵⁹ Il Tar specifica che la chiusura degli uffici postali non può essere legata soltanto a decisioni di carattere economico senza tenere in considerazione il pregiudizio arrecato agli utenti, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/02/27/poste-il-tar-costringe-caio-a-rivedere-piano-non-chiuda-uffici-nei-piccoli-centri-lede-il-servizio-universale/2500024/>

BIBLIOGRAFIA

ANSELMI L., *Privatizzazioni: Come e perché*, Maggioli Editore, Rimini, 1995.

ARRIGO U. – BECCARELLO M., *I servizi postali: La convergenza europea nel settore pubblico*, Ciriec/Franco Angeli, Milano, 1999.

ARRIGO U. – BECCARELLO M., *Una stima dell'onere del servizio universale nei servizi postali italiani in presenza di costi efficienti di produzione*, Working Paper Series, Milano, 2000.

BARUCCI E. – PIEROBON F., *Le privatizzazioni in Italia*, Carocci, Roma, 2007.

CAFFERATA R., *Economia delle imprese pubbliche*, Franco Angeli Libri s.r.l., Milano, 1997.

CAMMELLI M. – SCIULLO G., *Pubblica amministrazione e privatizzazioni dopo gli anni '90, un primo bilancio*, Maggioli Editore, Rimini, 2004.

CARDI E., *Mercati e istituzioni in Italia (Diritto pubblico dell'economia)*, Giappichelli Editore, Torino, 2009.

CARDIE M., *Cassa depositi e prestiti e Bancoposta: Identità giuridiche in*

evoluzione, Cacucci Editore, Bari, 2012.

CASSESE S., *La nuova costituzione economica*, Editori Laterza, Bari, 2011.

CASSESE S., *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2003.

CHESINI G., *Il circuito bancoposta – Cassa depositi e prestiti: Regolamentazione, organizzazione e gestione*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

CORIGLIANO R., *La cassa depositi e prestiti e le casse di risparmio postali*, Franco Angeli Editore, Milano, 1977.

DANIELE L., *Diritto del mercato unico europeo: Cittadinanza – Libertà di circolazione – Concorrenza – Aiuti di Stato*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

DE CECCO M. – TONIOLO G., *Storia della cassa depositi e prestiti*, Editori Laterza, Bari, 2000.

FALCON G., *Pubblico e privato nel servizio postale*, Il Mulino, Bologna, 1994.

FROVA S., *Telecomunicazioni e servizio universale*, Giuffrè Editore, Milano, 1999.

GIARDA P., *Produttività, costi e domanda dei servizi postali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1993.

MARASA' G., *Profili giuridici delle privatizzazioni*, Giappichelli Editore, Torino, 1998.

SALVEMINI M. T., *La cassa depositi e prestiti: appunti per una discussione*, Giuffrè Editore, Milano, 1978.

SANTA MARIA A., *Concorrenza e aiuti di Stato: Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, Giappichelli Editore, Torino, 2006.

VALSECCHI F., *Poste Italiane una sfida fra tradizione e innovazione*, Sperling & Kupfer Editori, Milano, 2004.

SITOGRAFIA

agcom.it

archivistoricoiri.it

bonificobancario.it

borsaitaliana.it

cdp.it

cnel.it

cortedeiconti.it

curia.europa.eu

diritto.it

eur-lex.europa.eu

europa.eu

gazzettaufficiale.it

governo.it

ilfattoquotidiano.it

ilmessaggero.it

ilquotidianodellapa.it

innovazionediritto.unina.it

irpa.eu

it.blastingnews.com

lettera43.it

mcc.it

osservatorioaiutidistato.eu

portalecdp.cassaddpp.it

poste.it

postemedia.it

rainews.it

repubblica.it

si24.it

stradeonline.it

sviluppoeconomico.gov.it

unita.it

