



Alle origini del debito: il contributo della spesa per le Poste alla formazione del debito pubblico dell'Italia

Ugo Arrigo e Giacomo Di Foggia



12/04/2014

Alle origini del debito: il contributo della spesa per le Poste alla formazione del debito pubblico dell'Italia

Ugo Arrigo: Professore di Scienza delle Finanze, Università di Milano-Bicocca

Giacomo Di Foggia: Assegnista di Ricerca in Economia Applicata, Università di
Milano-Bicocca

Sommario

1. Obiettivi e principali risultati dello studio	6
2. Inquadramento e obiettivi della ricerca	7
3. Il precedente studio sulla spesa pubblica per le ferrovie	8
4. Evoluzione organizzativa dell'azienda postale e tipologie di oneri pubblici	10
5. L'APT dalla "Belle Epoque" alla II guerra: volumi in crescita e bilanci in attivo	12
6. L'APT nel secondo dopoguerra: dal bilancio in pareggio al grave dissesto	15
7. La spesa pubblica per i servizi postali nel periodo dell'APT (1958-1993).....	18
8. La riforma postale del 1994 e gli oneri per la finanza pubblica dell'Ente Poste Italiane.....	22
9. La costituzione della S.p.A. nel 1998 e gli oneri della trasformazione	25
10. Lo sviluppo di Poste Italiane S.p.A., l'equilibrio di bilancio e la riduzione degli oneri a carico della finanza pubblica.....	27
11. Gli oneri pubblici totali per i servizi postali.....	30
12. Come è stata finanziata la spesa pubblica per le Poste?	33
13. La spesa pubblica per le Poste era ed è ineluttabile?	34
14. L'onere del servizio universale esiste ed è davvero iniquo?	37
15. Il contributo della spesa pubblica per le Poste alla formazione del debito pubblico italiano	41
Bibliografia.....	44

Indice dei grafici

Graf. 1: Traffico corrispondenze nell'Amministrazione delle Poste e Telegrafi (1915-1941)	12
Graf. 2: Saldo di bilancio dell'Amministrazione delle Poste e Telegrafi (1911-1939)	13
Graf. 3: Personale e traffico postale nell'APT (1941-1985).....	16
Graf. 4: Costi e proventi dell'Amministrazione delle Poste (1976-1993).....	20
Graf. 5: Disavanzi dell'Amministrazione delle Poste (1976-1993).....	21
Graf. 6: Patrimonio netto delle Poste e sue variazioni (1994-1999).....	26
Graf. 7: Variabili di conto economico Poste Italiane S.p.A. (1998-2004)	28
Graf. 8: Saldi di conto economico Poste Italiane S.p.A. (1998-2004).....	28
Graf. 9: Oneri netti cumulati a carico della finanza pubblica per i servizi postali.....	32
Graf. 10: Oneri netti annuali a carico della finanza pubblica per i servizi postali.....	32
Graf. 11: Redditività delle imprese postali europee (1990-1996).....	36
Graf. 12: Contributo degli oneri postali allo stock di debito pubblico nell'ipotesi di loro finanziamento con debito	42
Graf. 13: Oneri annui per trasferimenti al settore postale e interessi sul debito prodotto dallo stock di trasferimenti pregressi.....	43

Indice delle tabelle

Tab. 1: Costi, proventi e disavanzi dell'Amministrazione delle Poste (1976-1993)	19
Tab. 2: Conto economico dell'Ente Poste Italiane (1994-1997).....	23
Tab. 3: Trasferimenti pubblici all'Ente Poste Italiane (1994-1997).....	24
Tab. 4: Trasferimenti pubblici a Poste Italiane S.p.A. (1998-2013).....	29
Tab. 5: Oneri pubblici totali per i servizi postali.....	31
Tab. 6: Risultati d'esercizio nelle imprese postali europee (1990)	34
Tab. 7: Risultati d'esercizio nelle imprese postali europee (1996)	36
Tab. 8: L'OSU a "costi effettivi" nelle Poste Italiane (milioni di euro)	39

1. Obiettivi e principali risultati dello studio

Il presente studio ha esaminato oltre un secolo di bilanci dell'azienda postale italiana, dalla "Belle époque" all'epoca Sarmi, con la finalità di individuare nei diversi momenti storici gli oneri a carico della finanza pubblica, derivanti da passivi di bilancio ripianati e da altri trasferimenti all'azienda, e di misurarne l'impatto sull'attuale stock di debito pubblico. Il lavoro rappresenta una tappa di una ricerca più ampia finalizzata a stimare quale parte dell'attuale debito pubblico eccedente il limite di Maastricht del 60% del Pil sia imputabile agli extracosti sostenuti dallo Stato imprenditore nell'area delle utilities (Poste, Ferrovie, TPL, Alitalia, Tirrenia) e dell'industria manifatturiera (Iri, Efim).

Nel quasi mezzo secolo compreso tra l'inizio degli anni '10 del secolo scorso e la fine degli anni '50 l'azienda postale ha registrato nella stragrande maggioranza degli esercizi attivi di bilancio, nonostante non fossero previsti trasferimenti pubblici a compensazione degli invii postali in franchigia dei militari e della P.A. In questo periodo i soli esercizi in disavanzo si ritrovano negli anni immediatamente successivi alle due guerre, tuttavia non risultano consistenti e sono ampiamente compensati dagli esercizi in attivo. A partire dalla fine degli anni '50, per contro, una crescita continua del personale, non giustificata dalla dinamica dei livelli di produzione, porta i bilanci stabilmente in disavanzo e il grado di copertura dei costi aziendali con ricavi da mercato al di sotto del 70% e in alcuni esercizi anche del 60%. Nel 1993, all'avvio della riforma postale finalizzata a mettere fine a questa condizione insostenibile, il debito aziendale accumulato col Tesoro e la Cassa Depositi e Prestiti per coprire finanziariamente i disavanzi supera i 50 mila miliardi di lire dell'epoca, corrispondenti a circa 42 miliardi di euro attuali.

Dalla fine degli anni '50 ad oggi i servizi postali hanno generato oneri complessivi per la finanza pubblica italiana per oltre 40 miliardi di euro a prezzi correnti e per quasi 122 miliardi di euro a prezzi costanti 2013. Di essi 103 miliardi sono imputabili al periodo precedente la riforma postale realizzata con la l. 71/1994 e 18 miliardi al periodo successivo. Negli esercizi più recenti i trasferimenti pubblici a Poste Italiane al netto dei dividendi incassati dal MEF si sono quasi azzerati, tuttavia, considerando gli effetti del finanziamento con debito della spesa pubblica per le Poste, il debito pubblico 'postale' che si è accumulato nell'ultimo cinquantennio ammonta a quasi 191 miliardi di euro (di cui oltre 40 per trasferimenti alle Poste e 150 per interessi cumulati sul debito pubblico contratto per finanziarli). Esso rappresenta il 9,2% dei 2.067 miliardi di debito pubblico lordo dell'Italia a fine 2013, il 9,8% dei 1.950 miliardi di debito al netto dei crediti e disponibilità del Tesoro e il 18,8% dei 1.016 miliardi di debito netto eccedente il parametro di Maastricht del 60% del Pil.

Se sommiamo ai quasi 191 miliardi di debito pubblico 'postale' i 259 miliardi di debito pubblico 'ferroviario' stimati in un precedente lavoro (Arrigo e Di Foggia, 2014), perveniamo a un totale di 450 miliardi di debito pubblico italiano a fine 2013

imputabili all'eccesso di spesa pubblica per Poste e Ferrovie, corrispondenti al 44% dei 1.016 miliardi di debito pubblico netto eccedenti a fine 2013 il parametro di Maastricht. Se l'Italia, a parità di comportamenti in tutti gli altri settori di spesa pubblica, non avesse mai ecceduto nella spesa pubblica nei soli settori dei servizi postali e del trasporto ferroviario ora lo stock del debito pubblico netto dell'Italia sarebbe pari 1.500 miliardi e il rapporto debito/Pil al 96%.

2. Inquadramento e obiettivi della ricerca

Il debito pubblico italiano si è attestato a fine 2013 a 2.069 miliardi di euro, corrispondenti al 132,6 per cento del prodotto interno lordo, quasi cinque punti in più dell'anno precedente e il valore massimo da quando l'Istat elabora l'attuale serie storica. Se prescindiamo dalla piena confrontabilità dei dati nel tempo possiamo osservare che nei 154 anni di storia d'Italia solo in un'occasione si è avuto un valore simile all'interno di una tendenza alla crescita: il 130% fu superato nel 1919, l'anno successivo alla fine della prima guerra mondiale.

Poiché lo scorso anno il Pil è stato pari a 1.560 miliardi, il debito pubblico dell'Italia avrebbe dovuto attestarsi a 936 miliardi, corrispondenti al 60% di 1.560. Il valore del debito superiore a 936 miliardi è pertanto eccesso di debito rispetto al trattato di Maastricht. A cosa è dovuto? A causa di quali fenomeni si è formato? L'eccesso nello stock del debito non può che essere imputato ad un eccesso di spesa pubblica nel tempo al netto della tassazione e delle altre entrate raccolte dal settore pubblico. E l'eccesso di spesa pubblica può essere pensato come eccesso di spesa primaria che, essendo stata finanziata con debito, ha visto aggiungersi nel tempo oneri crescenti per interessi.

A sua volta l'eccesso di spesa primaria può derivare dalla spesa pubblica relativa alle diverse macrofunzioni del settore pubblico: (i) lo Stato 'minimo' che legifera, produce atti amministrativi, organizza giustizia, polizia e difesa; (ii) lo Stato che finanzia infrastrutture; (iii) il welfare state; (iv) lo Stato imprenditore. In tutti questi settori può esservi stato eccesso di spesa e sarebbe interessante svolgere stime per ognuno. Se è tuttavia necessario scegliere uno di essi per avviare l'analisi non vi è dubbio che debba trattarsi dell'ultima. La ragione è molto semplice: mentre le prime tre sono aree di non mercato e riguardano funzioni pubbliche diversamente organizzabili ma comunque non evitabili, lo Stato imprenditore, che produce beni e servizi per il mercato ma a condizioni spesso non di mercato, non rappresenta per contro una funzione essenziale e irrinunciabile del settore pubblico.

Lo Stato imprenditore può tranquillamente non esserci e in effetti in altre tradizioni, come quella nordamericana, semplicemente non c'è (o non c'è più, come nel caso britannico). Le finalità collettive connesse a molti mercati possono infatti essere tranquillamente perseguite attraverso la regolazione economica (nel caso dei monopoli naturali e dei mercati a concorrenza problematica), i sussidi diretti a beneficio dei cittadini non abbienti (per favorire la fruizione di servizi essenziali) e

l'assegnazione sussidiata di obblighi di servizio tramite concorrenza per il mercato nei casi in cui l'offerta di servizi essenziali potrebbe non manifestarsi in aree deboli o verso cittadini deboli. Se lo Stato sceglie invece di produrre direttamente, utilizzando imprese pubbliche, anziché affidarsi al mercato ha un evidente dovere di efficienza e in caso di insuccesso lo spreco prodotto durante l'esercizio di una funzione pubblica non essenziale appare più gravemente censurabile di quello realizzato nell'esercizio di compiti pubblici non rinunciabili.

Date queste premesse, il presente lavoro rappresenta una tappa di una ricerca molto più ampia finalizzata a stimare quale parte dell'attuale debito pubblico eccedente il limite di Maastricht è imputabile all'eccesso di spesa storica dello Stato imprenditore. Nella tradizione italiana il settore pubblico ha svolto attività imprenditoriali in due aree ben distinte: (i) nell'industria manifatturiera (attraverso enti quali l'Iri e l'Efim); (ii) nelle public utilities (nazionali e locali). La prima di esse è stata fortunatamente dismessa attraverso i processi di privatizzazione ma i suoi oneri sulla finanza pubblica e sull'attuale stock del debito andrebbero comunque ricostruiti dato che, ipotizzando che gli esborsi nel tempo siano stati più consistenti rispetto ai proventi conseguiti con le privatizzazioni, noi ora stiamo ancora sostenendo oneri per interessi sul debito pubblico a suo tempo contratto per finanziarli.

Per quanto riguarda invece le utilities, quelle maggiormente problematiche e onerose per la finanza pubblica si sono storicamente concentrate nelle diverse modalità e servizi di trasporto: le ferrovie, il trasporto pubblico locale, il trasporto aereo, quello marittimo dei passeggeri, i recapiti postali. A proseguimento di una precedente analisi che ha avuto per oggetto la spesa pubblica per le ferrovie, il presente lavoro ha per obiettivo di stimare i costi pubblici e l'impatto sul debito derivante dagli oneri sostenuti per i servizi postali. I restanti settori saranno oggetto di studi successivi.

3. Il precedente studio sulla spesa pubblica per le ferrovie

Il presente lavoro nasce da una precedente ricerca che ha avuto per oggetto il sostegno finanziario pubblico al trasporto ferroviario in Italia nel periodo 1992-2012, successivo alla trasformazione dell'azienda Ferrovie dello Stato in società per azioni (Arrigo e Di Foggia, 2014). Lo studio si era posto l'obiettivo di ricostruire i sussidi pubblici complessivi erogati nell'ultimo ventennio all'azienda FS in raffronto ai sussidi erogati nello stesso periodo in quattro altri paesi europei con rilevanti reti ferroviarie: Gran Bretagna, Germania, Francia e Svezia. La finalità principale era di valutare la congruità dei trasferimenti concessi nel caso italiano in rapporto a casi europei confrontabili in un'ottica di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica e di miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema.

I risultati conseguiti dalla ricerca hanno tuttavia manifestato rilevanti, e inattese al momento del suo avvio, implicazioni ai fini della spiegazione dell'alto debito

pubblico italiano. La spesa pubblica ferroviaria dell'Italia nei 21 anni trascorsi dalla trasformazione di FS in società per azioni (1992-2012) è stata infatti enorme: a prezzi correnti, sommando i valori annuali non rivalutati, ammonta a 207,7 miliardi di euro, di cui 84,8 di parte corrente e 122,8 in conto capitale; a prezzi 2013 il valore della spesa complessiva cresce invece a 266,5 miliardi. Si tratta di una cifra consistente non solo in valore assoluto ma anche in rapporto all'attuale debito pubblico nazionale.

Quale parte di questa spesa era giustificata da finalità di investimento infrastrutturale e di sostegno ai servizi di trasporto ed era dunque corretto finanziarla attraverso la tassazione generale? Lo studio ha dato una risposta basata sulle altre esperienze internazionali. Nell'arco temporale considerato la spesa ferroviaria nel paese europeo più costoso tra quelli esaminati, la Francia, è stata di 153,6 miliardi ma il settore ferroviario francese è il doppio di quello italiano per dimensioni dell'infrastruttura e più che doppio per i passeggeri trasportati. Sul versante opposto la spesa ferroviaria britannica è stata invece di soli 69,3 miliardi di euro, un terzo di quella italiana, nonostante la rete britannica sia della stessa lunghezza di quella italiana e il traffico passeggeri sia stato sostanzialmente identico nel periodo considerato.

Applicando gli standard dei paesi benchmark a tutto il periodo 1992-2012, il sussidio totale italiano avrebbe dovuto essere di 83,2 miliardi con standard francese, il 40% del dato italiano effettivo, di 63,6 miliardi con standard britannico (il 31% del dato effettivo) e di 53,6 miliardi con standard svedese (il 26% del dato effettivo). Il valore medio del sussidio teorico, calcolato con gli standard di questi tre paesi, ammonta a 66,8 miliardi, pari al 32% del dato italiano effettivo di 207,7 miliardi. Due terzi della spesa pubblica totale italiana per le ferrovie, corrispondenti a 140 miliardi, avrebbero potuto in conseguenza essere risparmiati seguendo scelte di finanziamento simili agli altri paesi. Se si ipotizza che la spesa pubblica necessaria per le ferrovie in base agli standard degli altri paesi sia stata finanziata con la tassazione e che l'eccesso di spesa sia stato finanziato con debito, il contributo di questa parte alla formazione del debito risulta pari a 259 miliardi, corrispondente al 12,5% del debito pubblico italiano lordo di fine 2013 e al 25,5% dell'eccesso di debito rispetto al 60% autorizzato dal trattato di Maastricht.

Questi risultati della precedente ricerca sono motivo sufficiente per indurre ad un suo proseguimento non tanto nell'ottica del settore ferroviario quanto in quella più ampia della spiegazione dell'alto debito pubblico italiano e del suo eccesso rispetto al vincolo di Maastricht. La direzione necessaria è duplice:

1. Da un lato un suo proseguimento a ritroso nel tempo nel medesimo settore. I dati precedenti si riferiscono infatti all'eccesso di spesa che è stato possibile stimare dal 1992, vigilia dell'inizio della cosiddetta seconda repubblica, ad oggi. Poiché sembra difficile ipotizzare che la spesa ferroviaria nel più lungo arco temporale della prima repubblica sia stata più virtuosa rispetto alla

seconda, non dovremmo stupirci di scoprire, qualora si riuscisse ad andare molto più a ritroso nella ricostruzione dei sussidi ferroviari, che l'eccesso di spesa ferroviaria italiana sia in grado di spiegare una quota molto più ampia dell'eccesso di debito rispetto a quello ammesso dal vincolo di Maastricht.

2. La seconda direzione è un'estensione della ricerca a settori di spesa pubblica contigui, riferiti a utilities che sono rivelate in grado di assorbire dosi consistenti di spesa pubblica: le maggiori di esse sono rappresentate dai servizi postali e dal trasporto pubblico locale; due ulteriori, riferite a settori di minori dimensioni finanziarie, sono il trasporto aereo e il trasporto marittimo passeggeri.

Il presente studio rappresenta pertanto la seconda di cinque tappe di ricerca che hanno l'obiettivo complessivo di ricostruire il peso dell'eccesso di spesa pubblica nelle utilities ai fini della formazione dell'alto debito pubblico italiano. Il settore scelto, anche per la relativa facilità di ricostruzione dei dati, è quello dei servizi postali. Infatti due precedenti studi già contengono ricostruzioni parziali della spesa: per il periodo 1976-1989 (Arrigo, 1993) e per il periodo 1990-1997 (Arrigo e Beccarello, 1999). Per il periodo dal 1998 ad oggi, relativo alla gestione di Poste Italiane S.p.A., gli oneri per la finanza pubblica, minori rispetto alle epoche precedenti, sono desumibili dalle relazioni annuali di bilancio della società e dalle relazioni annuali della Corte dei Conti a esse relative.

4. Evoluzione organizzativa dell'azienda postale e tipologie di oneri pubblici

L'analisi della tipologia di oneri prodotti dall'esercizio dell'attività postale sulla finanza pubblica richiede un preliminare richiamo delle forme giuridiche utilizzate nel tempo per l'organizzazione dell'azienda pubblica. Poste Italiane nella sua attuale forma organizzativa di società per azioni nasce il 28 febbraio 1998 per effetto di una delibera Cipe di trasformazione del precedente ente pubblico economico. L'Ente Poste Italiane era stato a sua volta istituito con decorrenza dal 1° gennaio 1994 dal d.l. n. 390/1993, reiterato come d.l. 487/1993 e convertito con legge 29 gennaio 1994 n. 71.

Dalla sua istituzione, di poco successiva all'unità d'Italia, l'azienda postale aveva conservato sino al 1993 la forma giuridica di azienda autonoma, entità di diritto pubblico priva di personalità giuridica, autonomia gestionale e organizzativa e di un patrimonio proprio separato da quello dello Stato. Essa era infatti una direzione generale del ministero di settore e il suo bilancio, redatto secondo la contabilità finanziaria del settore pubblico, era un conto separato nel bilancio del ministero stesso. Ai vertici dell'azienda vi era un direttore generale, coadiuvato da un consiglio di amministrazione, tuttavia con un ruolo solo consultivo. La storia dell'organizzazione giuridica delle Poste prima della riforma in due tappe del 1994 e 1998 è pertanto molto semplice: l'azienda postale nazionale nasce, con l'aggregazione alle Regie Poste di Sardegna delle entità postali presenti negli stati

annessi, come amministrazione centrale dello Stato con la legge 5 maggio 1862 n. 604 e tale resta per un totale di 131 anni. Si può invece datare al 1875, con l'istituzione su proposta del ministro delle finanze Quintino Sella delle Casse di risparmio postali, la nascita dei servizi finanziari, ora noti come Bancoposta¹.

Cambia invece nel tempo ripetute volte il ministero di riferimento: inizialmente il Ministero dei lavori pubblici, come già accadeva nel Regno di Sardegna; nel 1889 la Direzione Generale delle Poste e quella dei Telegrafi vengono tuttavia scorporate per costituire il nuovo Ministero delle Poste e dei Telegrafi (da cui la sigla PT con cui verrà indicata l'azienda sino al 1993); col fascismo si trasforma nel 1924 in Ministero delle Comunicazioni, ereditando dai Lavori Pubblici le competenze su ferrovie e trasporti, per poi dividersi nel 1944 in Ministero delle Poste e Telecomunicazioni e Ministero dei Trasporti, restando l'azienda postale all'interno del primo sino al 1993. Con la riforma realizzata dalla l. 71/1994 il Ministero viene privato dell'azienda postale, dotata di personalità giuridica e patrimonio proprio come ente pubblico economico.

Nel lungo periodo conclusosi nel 1993 l'azienda postale, APT, Amministrazione delle Poste e Telegrafi dapprima e delle Poste e Telecomunicazioni dopo, è stata a tutti gli effetti una pubblica amministrazione con prodotti, servizi e procedure rigidamente e dettagliatamente regolati da norme giuridiche, inizialmente la stessa legge istitutiva del 1862 e negli ultimi due decenni di attività della vecchia amministrazione autonoma il Codice Postale del 1974. Le norme hanno sempre regolato in dettaglio le attività postali, stabilendo modalità di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali e le tipologie dei servizi accessori prestati. I dipendenti dell'APT erano a tutti gli effetti dipendenti pubblici e le loro politiche dimensionali e dinamiche retributive erano legate più a quelle generali del pubblico impiego che alle esigenze di produzione e disponibilità finanziarie dell'azienda postale.

Caratteri e vincoli di questa forma organizzativa non hanno tuttavia impedito performance soddisfacenti e bilanci in equilibrio, quando non in attivo, per buona parte della storia dell'azienda durante il regno d'Italia. Il modello strumentale, storicamente adottato in Italia, delle aziende di pubblici servizi incardinate nei ministeri è d'altra parte attribuito direttamente a Cavour e motivato dal fatto che, dovendo perseguire finalità di interesse collettivo, in tal modo il ministro di settore poteva più facilmente ed efficacemente indirizzarle allo scopo e controllarle². Ovviamente il meccanismo poteva funzionare in positivo solo fin tanto che il ministro responsabile e il governo di appartenenza desiderassero effettivamente perseguire obiettivi di rilievo pubblico. In maniera equivalente un ministro/governo che avesse invece preferito a fini di acquisizione del consenso incrementare gli occupati postali indipendentemente dai livelli di produzione dell'azienda e/o accrescere irragionevolmente i livelli retributivi sarebbe stato in grado di farlo. E fu

¹ Con l. 27 maggio 1875, n. 2779.

² Cfr. Cassese, Franchini, 1994.

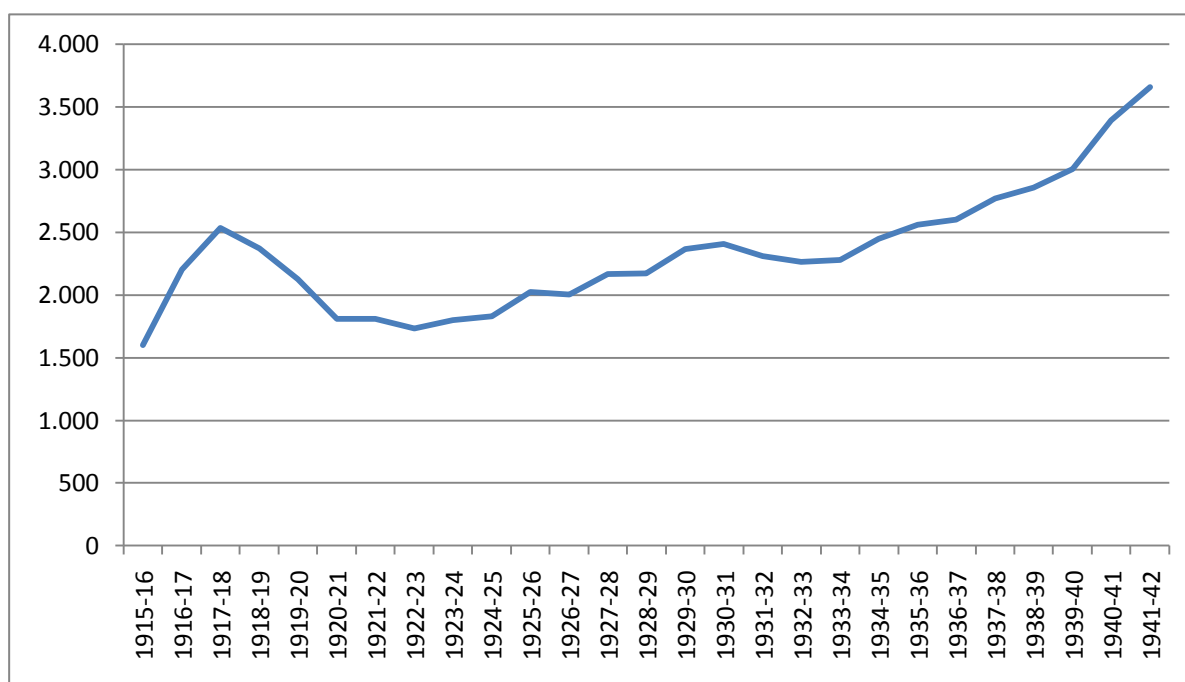
esattamente quello che si verificò nella gestione aziendale del secondo dopoguerra, con particolare riferimento agli ultimi tre decenni della cosiddetta prima repubblica.

5. L'APT dalla “*Belle Epoque*” alla II guerra: volumi in crescita e bilanci in attivo

Non è tra gli obiettivi del presente studio una ricostruzione dettagliata dei bilanci dell'azienda postale in epoche molto distanti dalla nostra. Tuttavia, poiché si parlerà tra poco dei dissesti economico-finanziari prodotti dalla gestione aziendale nei tre decenni abbondanti compresi tra la fine degli anni '50 e i primi anni '90, preme dimostrare che il modello di azienda all'interno del ministero, voluto da Cavour, non era necessariamente incompatibile con una sana e corretta gestione aziendale e conseguenti bilanci in pareggio o attivo. Ne è dimostrazione la performance complessiva dell'APT nel trentennio che va dai primi anni '10 del secolo scorso all'inizio del secondo conflitto bellico, che sarà di seguito rapidamente richiamata.

L'amministrazione postale era stabilmente in attivo negli ultimi anni della “*Belle Epoque*”: poco più di 163 milioni di lire di proventi e poco più di 139 di spese nell'esercizio 1911-12, con un risultato di bilancio positivo per quasi 24 milioni, corrispondente ad una redditività in rapporto ai ricavi (ROS) di poco inferiore al 15%. Va ancora meglio nei due esercizi successivi: 26 milioni di attivo nel 1912-13 e quasi 28 nel 1913-14, con un ROS al 16%, paragonabile a quello della migliore azienda postale di recapito europea, la PTT olandese, nel corso degli anni '90.

Graf. 1: Traffico corrispondenze nell'Amministrazione delle Poste e Telegrafi (1915-1941)
(Miliardi di pezzi annui)

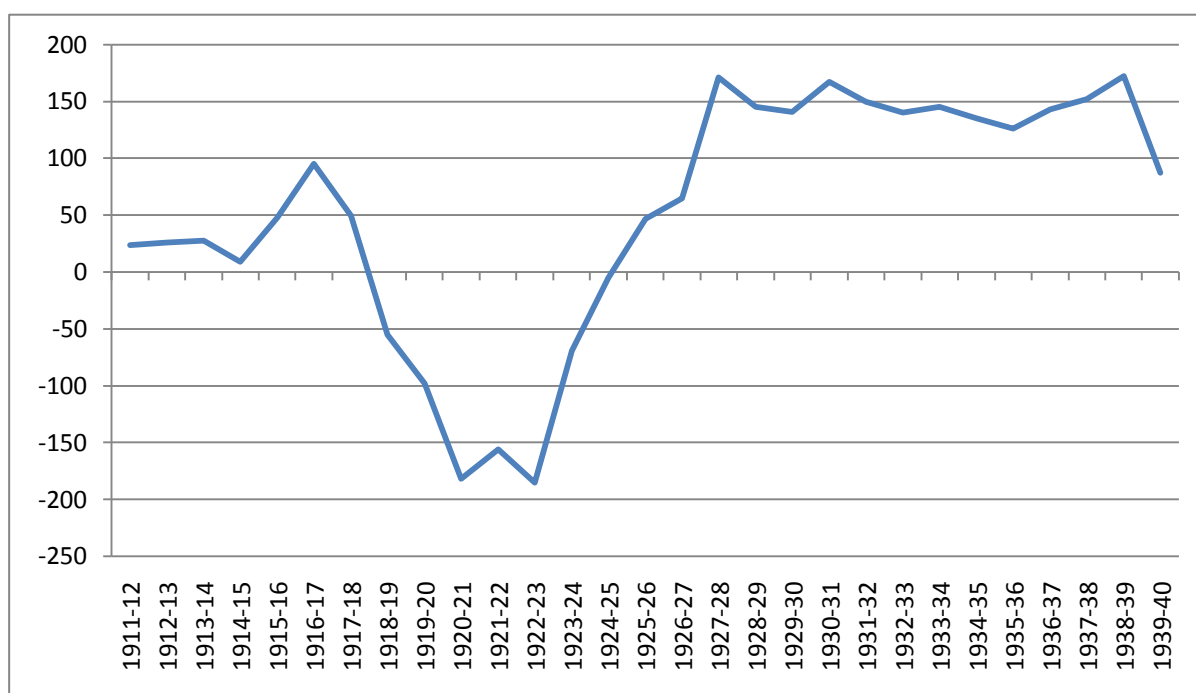


Fonte: elaborazioni su dati Amministrazione P.T. riportati in Castronovo, 2009.

L'entrata dell'Italia nel primo conflitto mondiale produce effetti rilevanti sui servizi postali, chiamati a un notevole sforzo organizzativo per reggere l'elevatissimo flusso di comunicazioni sia di carattere militare che, soprattutto, di carattere privato tra i diversi milioni di soldati al fronte e i loro familiari. Il traffico postale, che si attestava a circa 1,6 miliardi di pezzi di corrispondenza nell'esercizio precedente l'entrata in guerra, sale rapidamente nel periodo bellico sino a un massimo di oltre 2,5 miliardi nel 1917-18 (+58% in soli due anni), metà dei quali dovuti alle corrispondenze col fronte (Graf. 1). Una crescita equivalente si registra anche per le altre tipologie di prodotti postali: i telegrammi totali gestiti dall'azienda salgono da 132 a 170 milioni in tre anni (+30%) e al loro interno quelli privati raddoppiano; i vaglia postali pagati passano da 31,3 a 50,2 milioni nello stesso triennio (+60%) mentre le operazioni sui prodotti di risparmio aumentano di oltre una volta e mezza in due anni.

L'amministrazione postale affronta questo notevole incremento di attività senza sostanziale incremento di personale impiegato. All'inizio del conflitto il personale di ruolo dell'amministrazione era infatti pari a circa 30 mila unità alle quali andavano ad aggiungersi circa 51 mila unità relative a numerose figure professionali dell'attività postale non inquadrata nell'amministrazione (agenti fuori ruolo, fattorini, ricevitori, collettori, portalettere rurali, ecc.). Non si ha evidenza che le 81 mila unità totali siano cresciute nel periodo bellico, mentre uno slittamento verso l'alto sembra essere avvenuto nei primi anni del dopoguerra in relazione al personale di ruolo (34 mila unità nel 1923), a fronte di una contrazione più che proporzionale (46 mila unità nello stesso anno) del personale non inquadrato.

Graf. 2: Saldo di bilancio dell'Amministrazione delle Poste e Telegrafi (1911-1939)
(Milioni di lire)



Fonte: elaborazioni su dati Amministrazione P.T. riportati in Castronovo, 2009.

Negli anni del conflitto il notevole incremento dei livelli di produzione dell'azienda postale genera un incremento dei ricavi molto più rapido rispetto a quello dei costi, con la conseguenza di accrescere considerevolmente l'utile: dai 28 milioni dell'esercizio 1913-14 ai quasi 48 del 1915-16 e ai 95 del 1917-18. Sul fronte dei ricavi occorre considerare non solo l'effetto positivo derivante dalla crescita dei volumi di corrispondenza (le corrispondenze spedite dai militari erano in franchigia ma non quelle a loro indirizzate) ma anche l'adeguamento delle tariffe (da 15 a 25 centesimi l'affrancatura ordinaria, corrispondente a 36 centesimi di euro attuali). Sul finire della guerra cominciarono tuttavia a lievitare i costi, in primo luogo quelli salariali, mentre nel dopoguerra crollarono i volumi di traffico: le corrispondenze scesero sino a 1,7 miliardi di pezzi annui nel 1922-23 mentre i telegrammi e i vaglia postali erano ritornati al livello prebellico già nel 1919. Queste dinamiche sfavorevoli portarono la gestione aziendale a conti in rosso per sei esercizi consecutivi, come illustrato nel Graf. 2, con una perdita cumulata di circa 750 milioni.

Con la riforma del 1924 l'azienda postale passa sotto il controllo del nuovo Ministero delle Comunicazioni e negli anni seguenti potrà contare su una nuova moderata crescita dei livelli di produzione che, congiunta a una politica di controllo dei costi e dei livelli di occupazione, riporterà i bilanci stabilmente in attivo sino a tutto il decennio successivo e allo scoppio del nuovo conflitto. Il traffico delle corrispondenze risale gradualmente sino a 2,4 miliardi annui nel 1930, prima di risentire degli effetti della recessione del 1929, e alla fine del decennio successivo supererà, nell'ultimo anno di pace, i 3 miliardi. Il personale di ruolo è invece ridimensionato con l'avvio delle nuove competenze ministeriali, anche per rientrare dal disavanzo postbellico, e diminuisce dalle 34 mila unità dei primi anni 20 sino a un minimo di 29 mila nel 1933 per poi stabilizzarsi al livello di 31 mila negli anni che precedono il secondo conflitto. Non si dispone di dati precisi in relazione al personale non di ruolo ma si ha ragione di ritenerlo non diverso dalle tradizionali 50 mila unità, dato che questo valore si ritroverà invariato nel dopoguerra, all'avvio dell'esperienza repubblicana. Si può quindi sostenere che, salvo oscillazioni transitorie, il personale totale dell'amministrazione postale sia rimasto stabile attorno alle 80 mila unità nell'arco dei tre decenni, nonostante nel frattempo i livelli produttivi realizzati siano almeno raddoppiati.

Nel trentennio che termina con lo scoppio della seconda guerra mondiale l'amministrazione postale italiana ha chiuso i bilanci in passivo per circa un quinto degli esercizi, nei quali ha registrato perdite complessive per circa 750 milioni di lire, e in attivo per circa quattro quinti degli esercizi nei quali ha realizzato utili per complessivi 2,3 miliardi di lire. Se convertiamo i risultati annui di bilancio del trentennio 1911-1940 in euro a prezzi 2013 e li sommiamo algebricamente, otteniamo un valore complessivo pari esattamente a 2 miliardi di euro. Non si può quindi sostenere che il modello cavouriano, applicato ai servizi postali, dell'azienda autonoma strettamente incardinata nel ministero di settore fosse incompatibile con un'adeguata gestione industriale e con stabili attivi di bilancio.

6. L'APT nel secondo dopoguerra: dal bilancio in pareggio al grave dissesto

L'amministrazione postale inizia con comprensibile disavanzo, tuttavia non consistente, il secondo dopoguerra, avendo ereditato dagli eventi bellici notevoli danni a uffici e infrastrutture e una domanda di servizi postali notevolmente ridotta. Nel 1947 i livelli produttivi per tutti i principali servizi postali sono inferiori rispetto al 1940 ma il gap è particolarmente evidente per le corrispondenze, diminuite da 3 a meno di 2,5 miliardi annui. Il personale postale diviene invece da subito più elevato rispetto all'anteguerra. Rispetto alle circa 81 mila unità totali del 1940 risulta infatti pari a 93.400 unità all'inizio degli anni '50, con un incremento di 12.400 unità, tutte nei ruoli ministeriali, nonostante livelli produttivi stimabili a quell'epoca ancora inferiori rispetto al 1940.

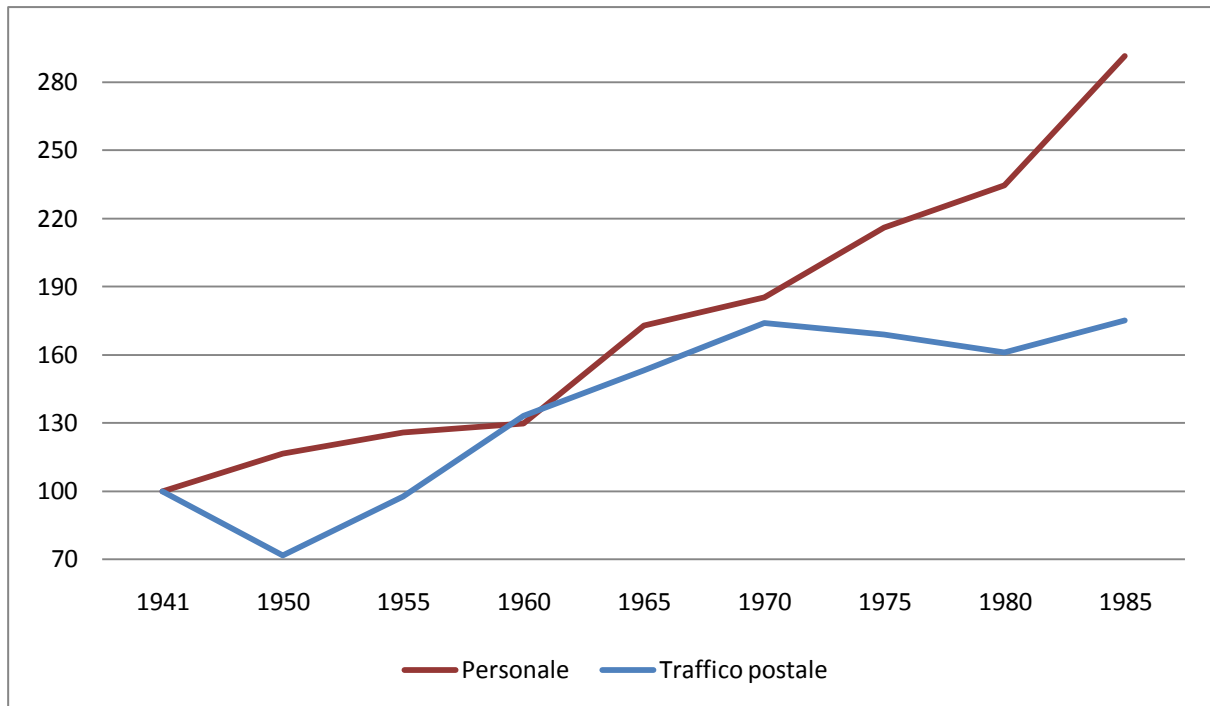
Inoltre nel 1952 gli operatori degli uffici locali, le cosiddette ricevitorie, sino ad allora esclusi dai ruoli del pubblico impiego, furono a tutti gli effetti, quelli retributivi in primo luogo, equiparati ai dipendenti degli uffici principali e inseriti nel pubblico impiego anche se non completamente uniformati. Questa scelta, motivata da considerazioni di equità in quanto finalizzata ad un trattamento uniforme del personale, cancellò tuttavia in un sol colpo la principale modalità organizzativa che aveva permesso, nel periodo trascorso dall'unificazione, una progressiva estensione del servizio postale ad aree territoriali poco remunerative senza che essa si dovesse necessariamente riflettere in disavanzi aziendali.

Il maggior livello del personale, l'equiparazione del personale non di ruolo e la concessione di aumenti salariali e di svariati compensi accessori (particolarmente curioso e premonitore dei dissesti che da lì poco sarebbero seguiti fu il "premio d'interessamento", presto raddoppiato ...) non impedirono tuttavia di riportare presto in attivo la gestione aziendale e di mantenerla tale sin quasi al termine del decennio '50. Nell'esercizio 1947-48 l'intero Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, ricostituito nel 1944, fu in passivo per 20 miliardi, ridotti a 6 nell'esercizio 1950-51, dei quali solo un terzo imputabili al disavanzo dell'amministrazione postale.

Tale dato può in realtà essere considerato un attivo in senso economico se lo si ricalcola al netto del sistema delle franchigie, le quali non riguardavano solo gli invii postali dei militari ma, per un ammontare molto più consistente, quelli delle amministrazioni pubbliche, totalmente esenti qualora spediti dalle amministrazioni statali e a tariffa dimezzata dai Comuni. Nel 1953-54 la gestione riuscì comunque a chiudere in attivo, avendo registrato 91 miliardi di spese ordinarie, il 74% delle quali destinate al personale, e 92 di entrate ordinarie. Nel 1956-57 il saldo era ancora attivo, tuttavia con un peso delle retribuzioni sulla spesa totale salito al 77% e una quota di entrate destinabile agli investimenti molto ridotta. Nel 1957-58 l'avanzo si era quasi azzerato. Nel 1959 si dovette per la prima volta far ricorso ad anticipazioni straordinarie del Tesoro al fine di poter finanziare un eccesso di spese

rispetto alle entrate proprie. È con l'esercizio 1959-60 che si data concordemente l'avvio del crescente dissesto della gestione postale. Dal 1960 si adottò inoltre una nuova procedura di bilancio che inseriva le anticipazioni del Tesoro, a questo punto divenute ordinarie, tra le entrate, di fatto permettendo di mascherare il disavanzo industriale.

Graf. 3: Personale e traffico postale nell'APT (1941-1985)
(Indici 1941=100)



Fonte: elaborazioni su dati Amministrazione P.T. riportati in Castronovo, 2009, e Istat.

Il fattore di maggior rilievo ai fini del crescente squilibrio economico è da ricercarsi nelle dinamiche del personale: già non si comprende perché fosse più elevato del 20% nel 1950 rispetto all'inizio del decennio precedente a fronte di un livello di traffico di circa il 30% inferiore; inoltre, mentre per tutta la seconda metà degli anni '50 era rimasto stabile poco sopra le 100 mila unità, dall'inizio del decennio '60 iniziò una crescita regolare che lo avrebbe portato a toccare le 150 mila unità alla fine di quel decennio, le 200 mila unità all'inizio degli anni '80 e la cifra record di quasi 240 mila unità alla metà di quello stesso decennio, valore su cui si stabilizzerà sino all'avvio dei progetti di riforma dell'inizio degli anni '90. Con l'attivazione in Italia delle regioni a statuto ordinario le Poste pensarono bene all'inizio degli anni '70 di introdurre un ulteriore livello direzionale, aggiungendo alle 95 direzioni provinciali 19 direzioni compartimentali che rispecchiavano le regioni. Presto queste 19 direzioni furono dotate di personale amministrativo e dirigenziale dello stesso ordine di grandezza complessivo delle 95 direzioni provinciali, giungendo le due tipologie ad occupare complessivamente a inizio 1993 ben 35 mila persone che divenivano oltre 49 mila includendo tutti i restanti livelli direzionali. Questi 49 mila

dipendenti dirigevano e vigilavano altre 177 mila unità di personale sparse nei 14 mila uffici postali e nelle altre unità produttive.

Con le scelte relative al personale le premesse per un dissesto epocale erano state tutte già poste non più tardi dell'inizio degli anni '60. Da notare che il traffico postale, dopo una crescita costante dal dopoguerra che lo aveva portato al livello di 6,3 miliardi di pezzi nel 1969, aveva di fatto smesso di aumentare restando stazionario per almeno il quindicennio successivo. Pertanto il passaggio dai 141 mila dipendenti del 1968 ai poco meno di 240 mila di soli quindici anni dopo non trovava alcuna giustificazione nelle dinamiche della produzione. L'incoerente dinamica del personale nel secondo dopoguerra rispetto ai livelli del traffico postale è rappresentata nel Graf. 3.

Qualche dato illuminante circa l'attaccamento di così tanti dipendenti al loro lavoro: 20 giorni medi di assenza pro capite all'anno nella prima metà degli anni '60, 29 nel 1966, 33 nel 1967, 42 nel 1968 e '69, negli anni seguenti non fu neppure rilevata, 31 nel 1973. E un solo dato sulla qualità del servizio: tradizionalmente negli altri paesi europei buona parte delle corrispondenze è sempre stata consegnata il giorno successivo alla spedizione, in Italia alla fine degli anni '80 il tempo medio di recapito sfiorava i nove giorni. Nel 1990, su 237 mila dipendenti totali, gli addetti al recapito erano solo 47 mila. Sulla ripartizione delle restanti mansioni aziendali tra i restanti 190 mila dipendenti non era dato sapere. Nei primi anni '90 il servizio postale italiano si trovava in condizioni disastrose, al limite della recuperabilità, così riassunte in uno studio di quel periodo³:

1. Livelli qualitativi insoddisfacenti dei servizi offerti, con caratteristiche dei medesimi non più in linea con i bisogni degli utenti e, per quanto riguarda l'area del recapito, tempi molto più elevati rispetto agli standard europei e, soprattutto, caratterizzati da una forte variabilità.
2. Livelli di domanda pro capite dei diversi servizi molto più contenuti della media europea come possibile conseguenza delle insufficienti caratteristiche qualitative. La domanda pro capite per le diverse tipologie di servizi risultava compresa tra un minimo di un quarto ed un massimo di metà dei livelli medi europei.
3. Una produttività del lavoro pari a poco più di metà della media europea⁴, in parte anche come conseguenza dell'impossibilità di sfruttare adeguatamente le economie di scala per la limitatezza della domanda.
4. Elevati deficit gestionali derivanti in primo luogo, dai livelli salariali pro capite non superiori alla media europea, dagli elevati costi unitari di produzione che costituivano un riflesso della bassa produttività del lavoro.

³ Cfr. Arrigo, 1996.

⁴ Negli anni '70 e '80 erano stati assunti dipendenti aggiuntivi pari a circa un terzo dei quelli preesistenti senza che si fosse verificato un incremento di domanda in grado di giustificarli. La produttività del lavoro si era pertanto ridotta di un quarto.

5. Un conseguente grado di copertura dei costi di produzione attraverso i ricavi inferiore ai due terzi⁵.

Quali tipologie di oneri furono generati a carico della finanza pubblica in quei decenni problematici? Furono essenzialmente di tre tipi e il più rilevante è misurabile con certezza:

- i. L'Amministrazione Autonoma delle Poste e Telecomunicazioni riceveva compensi pubblici per i servizi prestati in favore della Pubblica Amministrazione. Questi compensi, che mantengono un ruolo centrale anche nel conto economico dell'attuale azienda, non assumono tuttavia rilievo ai fini del presente studio non avendo natura di sussidi o sovvenzioni.
- ii. L'Amministrazione delle Poste riceveva inoltre contributi finanziari a sostegno degli investimenti. Questi contributi avrebbero rilievo ai fini del presente studio ma non sono al momento ricostruibili.
- iii. L'Amministrazione delle Poste, infine, chiudeva i suoi esercizi con rilevanti perdite che venivano tuttavia regolarmente coperte con anticipazioni di cassa e non con assegnazioni di competenza dal bilancio statale. In caso contrario, non disponendo di patrimonio proprio e non potendosi indebitare, non sarebbe stata in grado, in assenza di copertura finanziaria dello squilibrio, di pagare stipendi e fornitori.

Formalmente l'Amministrazione era a debito verso la Tesoreria dello Stato per queste anticipazioni, non disponendo tuttavia in alcun modo dei mezzi per poter procedere un giorno al loro rimborso.

7. La spesa pubblica per i servizi postali nel periodo dell'APT (1958-1993)

Al momento della trasformazione da azienda autonoma a ente pubblico economico le perdite accumulate dalla precedente Amministrazione delle Poste e Telecomunicazioni, coperte integralmente tramite anticipazioni del Tesoro e della Cassa Depositi e Prestiti, superavano i 50 mila miliardi di lire, corrispondenti a più di 25 miliardi di euro. Il nuovo Ente, che partiva con attività patrimoniali conferite dallo Stato stimate in poco più di sei mila miliardi, non era evidentemente in grado di rimborsare questo debito né di farsene carico nello stato patrimoniale dato che in tale ipotesi si sarebbe evidenziato un patrimonio netto negativo per 44 mila miliardi. Questo è il conto esatto del dissesto, avviato con l'esercizio 1959-60 e che mai sino ad allora si era cercato di arrestare.

Era pertanto necessario ripianare e trasferire il debito postale a debito pubblico. Fu così che, per effetto dei commi 3 e 4 dell'art. 7 della legge n. 71/1994, istitutiva dell'Ente Pubblico Economico, si provvide alla cancellazione di crediti del Tesoro

⁵ I ricavi aziendali risultavano appena sufficienti a coprire il costo dei dipendenti.

per complessivi 27.627 miliardi di lire e alla trasformazione in mutui a carico del Tesoro di anticipazioni concesse dalla Cassa Depositi e Prestiti per complessivi 22.604 miliardi di lire⁶. L'ammontare complessivo dell'operazione di ripianamento fu di 50.231 miliardi, corrispondenti a 26 miliardi di euro dell'epoca e a 44 miliardi di euro a prezzi 2013. Questo dato riflette il costo complessivo a carico della collettività misurabile a fine 1993 del sistema postale pubblico, generato all'incirca nel trentennio precedente la legge n. 71/94.

Tab. 1: Costi, proventi e disavanzi dell'Amministrazione delle Poste (1976-1993)

Anni	Costi	Proventi	Disavanzo	Costi	Proventi	Disavanzo	Grado di copertura dei costi (%)
	Totali	Totali		Totali	Totali		
	(miliardi di lire correnti)			(milioni di euro 2013)			
	Disavanzi ante 1975:		6.164	Disavanzi ante 1975:		38.071	
1975			846			4.460	
1976	2.104	1.525	579	9.519	6.899	2.619	72
1977	2.468	1.793	675	9.454	6.868	2.586	73
1978	2.650	1.814	836	9.028	6.180	2.848	68
1979	3.375	2.212	1.163	9.934	6.511	3.423	66
1980	4.243	2.452	1.791	10.309	5.958	4.352	58
1981	4.871	2.958	1.913	9.970	6.055	3.916	61
1982	6.188	3.797	2.391	10.887	6.680	4.207	61
1983	6.832	4.810	2.022	10.453	7.360	3.094	70
1984	8.252	5.372	2.880	11.418	7.433	3.985	65
1985	10.604	6.850	3.754	13.510	8.727	4.783	65
1986	10.302	7.428	2.874	12.371	8.920	3.451	72
1987	11.524	8.352	3.172	13.228	9.587	3.641	72
1988	12.355	9.262	3.093	13.512	10.129	3.383	75
1989	12.846	10.064	2.782	13.178	10.324	2.854	78
1990	11.634	9.152	2.482	11.249	8.849	2.400	79
1991	12.169	8.992	3.177	11.057	8.170	2.887	74
1992	12.939	9.729	3.210	11.154	8.387	2.767	75
1993	14.021	9.594	4.427	11.599	7.936	3.662	68
Totale			50.231			103.388	
<i>Media</i>			<i>2.401</i>			<i>3.381</i>	<i>70</i>
<i>1976-93</i>							

Fonte: elaborazioni su dati Amministrazione P.T. riportati in Arrigo, 1993 (per il periodo 1976-1989) e dati Ente Poste Italiane riportati in Arrigo e Beccarello (1999) - per il periodo 1990-1993.

Quali furono le cause di questo dissesto? In parte esse sono già state illustrate nel descrivere in precedenza la situazione del settore postale all'inizio degli anni '90. In

⁶Cfr. Corte dei Conti, 1998, p. 20.

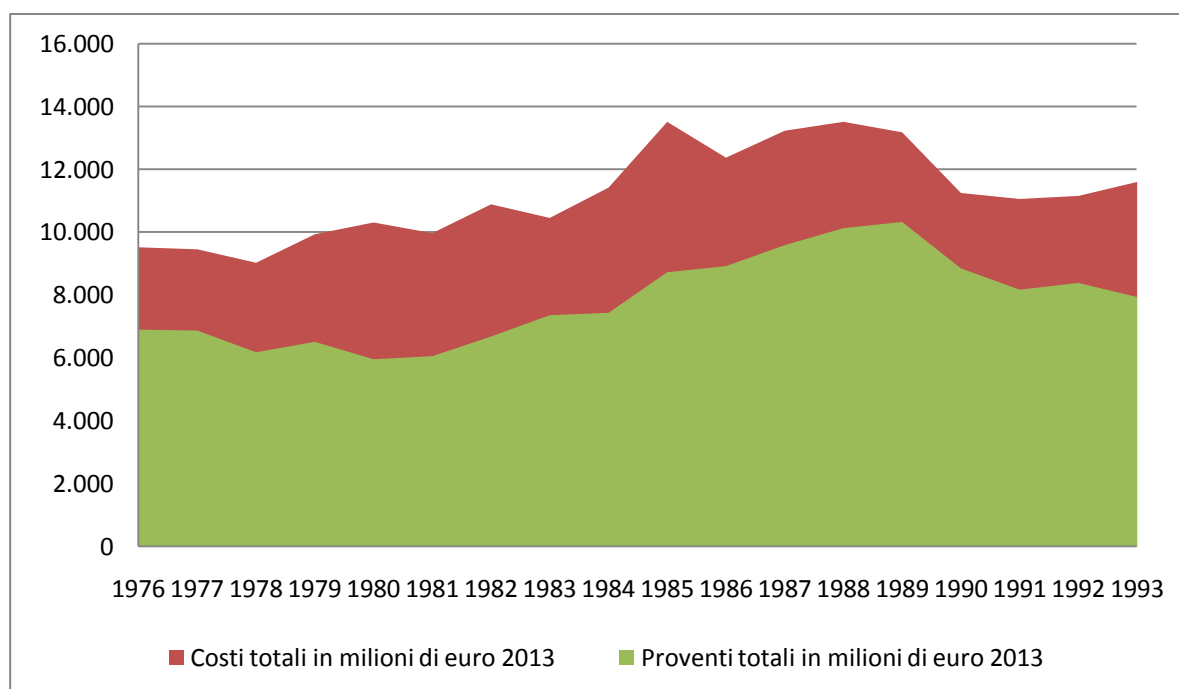
sintesi possono essere così riepilogate per il quarto di secolo terminante con la riforma del 1994:

1. L'incapacità della gestione di offrire servizi di qualità adeguata e di attrarre in conseguenza domanda crescente da parte degli utenti;
2. Il mancato adeguamento delle tariffe alle dinamiche generali dei prezzi, motivato sia da politiche non condivisibili di attenuazione dell'inflazione sia, principalmente, dal non essere giustificato in conseguenza dei bassi livelli qualitativi garantiti;
3. Politiche clientelari di crescita del personale slegate dalle esigenze produttive dell'azienda ed elevato assenteismo e scarsa qualità del lavoro prestato;
4. Dinamiche salariali in linea con l'elevata inflazione salariale che avevano portato il costo del lavoro ad assorbire quasi integralmente i ricavi gestionali.

L'onere totale per la finanza pubblica di 50.231 miliardi può essere imputato ai singoli esercizi in cui si è formato attraverso la ricostruzione dei dati di sintesi del conto economico: i proventi totali, i costi totali e il conseguente disavanzo. Poiché l'amministrazione autonoma delle Poste utilizzava la contabilità finanziaria pubblica, redigendo il conto economico a entrate e uscite, il disavanzo annuale rappresenta adeguatamente il 'gradino' di incremento del debito postale, poi divenuto, col ripianamento del 1994, debito pubblico. La Tab. 1 ricostruisce tali valori per il periodo 1976-1993.

Graf. 4: Costi e proventi dell'Amministrazione delle Poste (1976-1993)

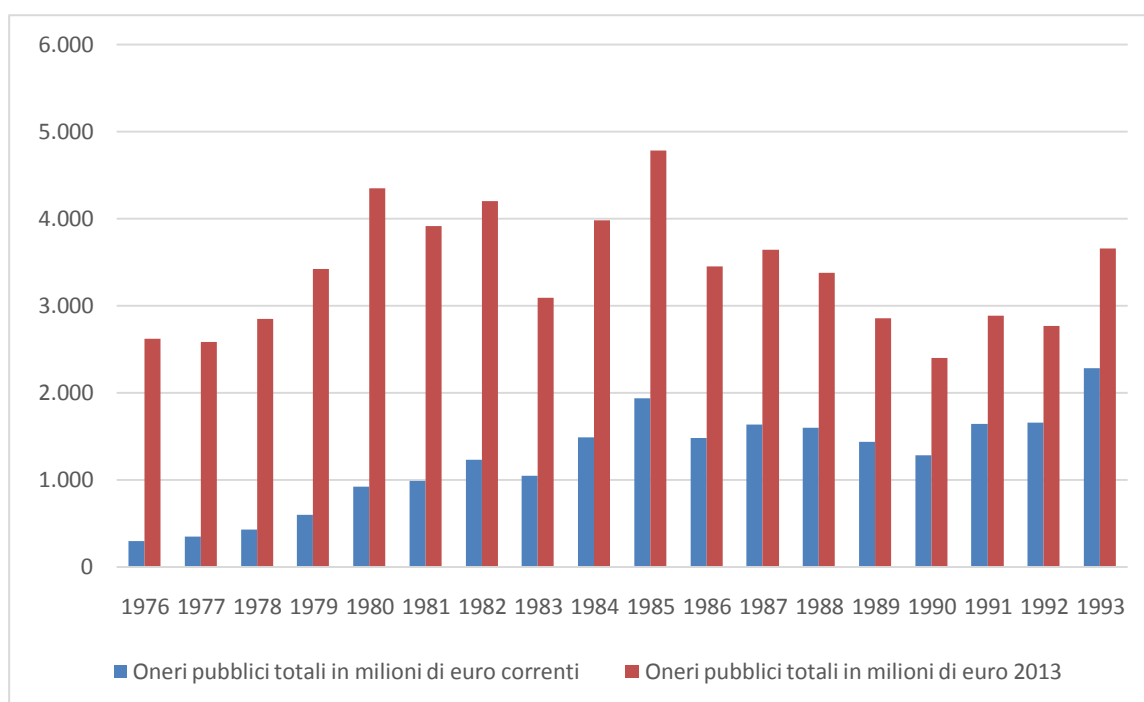
(Milioni di euro 2013)



Fonte: dati Amministrazione P.T. ed Ente Poste Italiane riportati nella Tab. 1.

Poiché la somma dei disavanzi del periodo 1975-93 ammonta a 44.067 miliardi, la differenza rispetto al debito postale di 50.231 miliardi a fine 1993, pari a 6.164 miliardi, è da interpretarsi come somma dei disavanzi antecedenti il 1975 e in tal modo essa è riportata nella Tab. 1. I disavanzi annuali, correttamente interpretabili come oneri per la finanza pubblica del settore postale, sono stati convertiti in euro e rivalutati a prezzi 2013, evidenziando un valore cumulato pari a 103,4 miliardi di euro⁷. Questo calcolo non tiene tuttavia ancora conto dell'onere indiretto generato da tale spesa, quello per interessi prodotto in conseguenza del suo finanziamento tramite debito pubblico. A tale stima si provvederà nella parte conclusiva del lavoro. Il Graf. 4 riporta i costi e i proventi annui dell'Amministrazione postale, espressi in euro 2013, dalla cui differenza si evince la consistenza e la gravità dei disavanzi, pari in media a 3,4 miliardi annui nel periodo 1976-93 e al 30% dei costi totali dell'azienda. I disavanzi, espressi sia in euro correnti che in euro costanti 2013 sono inoltre rappresentati nel Graf. 5.

Graf. 5: Disavanzi dell'Amministrazione delle Poste (1976-1993)
(Milioni di euro)



Fonte: dati Amministrazione P.T. ed Ente Poste Italiane riportati nella Tab. 1.

⁷ L'importo relativo alla somma dei disavanzi antecedenti il 1975 è stato prudenzialmente rivalutato come se si trattasse di un valore del 1974, non potendolo ripartire con certezza negli anni precedenti. Il dato così ottenuto dell'onere totale per la finanza pubblica a prezzi 2013 deve essere pertanto interpretato come stima minima.

8. La riforma postale del 1994 e gli oneri per la finanza pubblica dell'Ente Poste Italiane

Al fine di superare i gravi problemi di gestione della precedente forma organizzativa, l'Amministrazione delle Poste fu separata nel 1994 dal ministero di riferimento e trasformata transitoriamente da azienda autonoma in ente pubblico economico, quale tappa intermedia in vista di una successiva trasformazione in società per azioni che la stessa legge di riforma n. 71/1994 prevedeva entro il 1996 ma che sarà invece realizzata, in attuazione di delibera Cipe, il 28 febbraio 1998. Il processo di trasformazione era finalizzato a introdurre nella gestione dell'ente Poste Italiane principalmente efficienza produttiva, il recupero della qualità dei servizi e il risanamento economico-finanziario dell'azienda. Questi obiettivi sono stati in realtà conseguiti solo in parte in quella fase della riforma, sia per ostacoli oggettivi sia per alcuni vizi d'origine nel progetto stesso.

Il limite maggiore sembra essere stato la mancanza di una chiara consapevolezza che i problemi di fondo dell'azienda fossero di carattere industriale, derivanti da una insufficiente capacità di offerta, qualitativa e quantitativa, e da livelli di produzione, e per conseguenza di produttività del lavoro, troppo bassi, data la consistenza della forza lavoro impiegata. L'idea predominante era inoltre che i servizi di recapito fossero ormai maturi e che ai fini del risanamento occorresse da un lato potenziare i servizi finanziari e introdurre nuovi prodotti ma principalmente perseguire il miglioramento del conto economico attraverso la crescita dei compensi percepiti per i servizi prestati alla P.A.; dall'altro lato contenere i costi di produzione riducendo il personale⁸. Il perseguimento dell'efficienza produttiva veniva in conseguenza condotto nella direzione del ridimensionamento del fattore lavoro impiegato e non attraverso un tentativo di rilancio ed ampliamento delle quantità prodotte⁹. Su questo versante si cercava di migliorare il grado di utilizzo della rete attraverso la vendita di prodotti eterogenei (titoli di stato, biglietti delle lotterie, titolo di viaggio) che da un lato non risultavano in grado di garantire margini significativi rispetto alle esigenze di risanamento mentre dall'altro rivelavano la mancanza di una precisa *mission* d'impresa.

⁸ La domanda nei maggiori paesi europei, già molto elevata all'inizio degli anni '90, si è ancora accresciuta nel decennio prima di essere fermata dalla diffusione della posta elettronica .

⁹ Cfr. Arrigo e Beccarello, 1999.

Tab. 2: Conto economico dell'Ente Poste Italiane (1994-1997)

	Costi operativi (in miliardi di lire correnti)	Ricavi operativi	Risultato operativo	Risultato netto	Costi operativi	Ricavi operativi	Risultato operativo	Risultato netto
					(in milioni di euro 2013)			
1994	12.630	11.104	-1.526	-685	10.052	8.838	-1.215	-545
1995	12.592	11.763	-829	-818	9.513	8.886	-626	-618
1996	12.962	12.005	-957	-893	9.425	8.729	-696	-649
1997	13.207	11.713	-1.494	-793	9.440	8.372	-1.068	-567
Totale			-4.806	-3.189			-3.605	-2.379
<i>Media</i>								
<i>1994-98</i>			<i>-1.202</i>	<i>-797</i>			<i>-901</i>	<i>-595</i>

Fonte: elaborazioni su dati Ente Poste Italiane riportati in Arrigo e Beccarello, 1999.

Nel quadriennio di ente pubblico si assisteva in conseguenza ad un miglioramento del disavanzo di bilancio per effetto dal lato dei costi del contenimento della spesa per il personale, soprattutto per effetto della fuoriuscita volontaria, favorita dall'esclusione del comparto dai blocchi alle pensioni di anzianità attuati in quel periodo. Restavano invece stagnanti i livelli complessivi di produzione dell'azienda e l'impiego del personale non si accompagnava a modificazioni adeguate nelle tecnologie impiegate (informatizzazione e meccanizzazione) e innovazioni nell'organizzazione del lavoro (quali riequilibrio tra personale amministrativo e operativo e tra *back office* e *front office*). Dal lato dei ricavi il miglioramento era invece interamente dovuto all'aumento dei compensi per i servizi svolti in favore della P.A. e alla crescita delle tariffe postali.

Come si può osservare dal conto economico dell'azienda, rappresentato nelle sue voci aggregate nella Tab. 2, nel quadriennio 1994-98 le perdite risultano notevolmente ridotte rispetto alla precedente esperienza organizzativa e gestionale ma permangono consistenti: 4.800 miliardi di perdite operative nell'intero periodo, corrispondenti a 1.200 miliardi in media d'anno. Esse equivalgono in euro 2013 a perdite per 3,6 miliardi nell'intero periodo e 0,9 miliardi in media d'anno. Questi dati non possono tuttavia essere utilizzati per rappresentare l'onere per la finanza pubblica generato dalla gestione postale in quanto, a differenza della precedente forma organizzativa, i disavanzi erano sostenuti dall'Ente Poste col proprio patrimonio netto, che si riduceva in conseguenza delle perdite, e non venivano più ripianati con trasferimenti finanziari periodici da parte del Tesoro. Gli oneri a carico della finanza pubblica derivano invece da specifici trasferimenti del Tesoro in favore dell'Ente, rappresentati nella Tab. 3.

Tab. 3: Trasferimenti pubblici all'Ente Poste Italiane (1994-1997)

Anni	Trasferim. ex l. 71/1994	Compens. per oneri servizio pubblico	Compens. tariffe agevolate editoria	Trasfer. totali	Trasferim. ex l. 71/1994	Compens. per oneri servizio pubblico	Compens. tariffe agevolate editoria	Trasfer. totali
	(in miliardi di lire correnti)				(in milioni di euro 2013)			
1994	968	0	446,2	1.414	770	0	355	1.126
1995	167	629,8	33,6	830	126	476	25	627
1996	141	570,2	190,3	901	103	415	138	655
1997	0	300,0	300,1	600	0	214	214	429
Totale	1.276	1.500	970	3.746	999	1.105	733	2.837
<i>Media 1994-97</i>				937				709

Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti, Relazione 1998.

I trasferimenti pubblici sono riferibili alle seguenti voci:

1. Sostegno finanziario al processo di trasformazione, stabilito dalla stessa legge n. 71/1994 di riforma: 968 miliardi di lire nel 1994, 167 nel 1995 e 141 nel 1996, per un totale di 1.276 miliardi.
2. Compensazioni dallo Stato per oneri di servizio pubblico: 630 miliardi nel 1995, 570 nel 1996 e 300 nel 1997, per un totale di 1.500 miliardi.
3. Compensazioni dallo Stato per riduzioni tariffarie all'editoria: 446 miliardi nel 1994, 34 nel 1995, 190 nel 1996 e 300 nel 1997, per un totale di 970 miliardi.

Nel quadriennio i trasferimenti totali sono stati pari a 3.746 miliardi di lire, corrispondenti a 2,8 miliardi di euro 2013. Di essi quelli relativi alle ultime due voci sono già inclusi nei ricavi operativi riportati nella Tab. 2 mentre quelli relativi alla prima, trattandosi di una posta straordinaria, non hanno influito sul risultato operativo ma esclusivamente sul risultato netto. La cifra sopra riportata va quindi sommata al disavanzo di bilancio per ottenere un risultato che sia comparabile con quelli riportati nella Tab. 1 per l'Amministrazione delle Poste, dato che essa beneficiava del ripiano ex post del disavanzo ma non di trasferimenti ex ante. Sommando ai 3.746 miliardi di trasferimenti pubblici i 3.189 di disavanzo si ottiene un valore totale di 6.935 miliardi, corrispondente a una media annua di 1.734 miliardi. Tale valore si confronta con un disavanzo medio di 3.326 miliardi negli ultimi quattro anni della vecchia amministrazione, evidenziando all'incirca un dimezzamento dello squilibrio tra costi e proventi da mercato che è imputabile principalmente alla riduzione di 43 mila unità di personale nel quadriennio rispetto ai 222 mila di partenza.

9. La costituzione della S.p.A. nel 1998 e gli oneri della trasformazione

Nonostante l'obiettivo prioritario del riequilibrio di bilancio non venisse conseguito, persistendo anzi un disavanzo in crescita tendenziale nel secondo biennio dell'ente per effetto di costi nuovamente in risalita e ricavi stazionari, il Tesoro decideva comunque opportuno procedere alla trasformazione in società per azioni che verrà realizzata con delibera Cipe del 18 dicembre 1997 e attuata con decorrenza dalla data dell'assemblea societaria del 28 febbraio 2008. La nuova società, Poste Italiane S.p.A., fu avviata con un capitale sociale, corrispondente al patrimonio netto aziendale, di soli 2.561 miliardi in quanto il patrimonio netto di partenza dell'Ente Poste al 1° gennaio 1994, pari a 6.094 miliardi, si era eroso nel quadriennio per effetto delle perdite accumulate. Dato il rischio di azzeramento a breve termine del patrimonio netto, prevedibile per il persistere delle condizioni di squilibrio economico, la legge 27 dicembre 1997 n. 449 (art. 53 comma 13) stabiliva l'assegnazione di 3.000 mld. sotto forma di aumento di capitale, da erogarsi in tre tranches annuali da mille miliardi nel triennio 1998-2000.

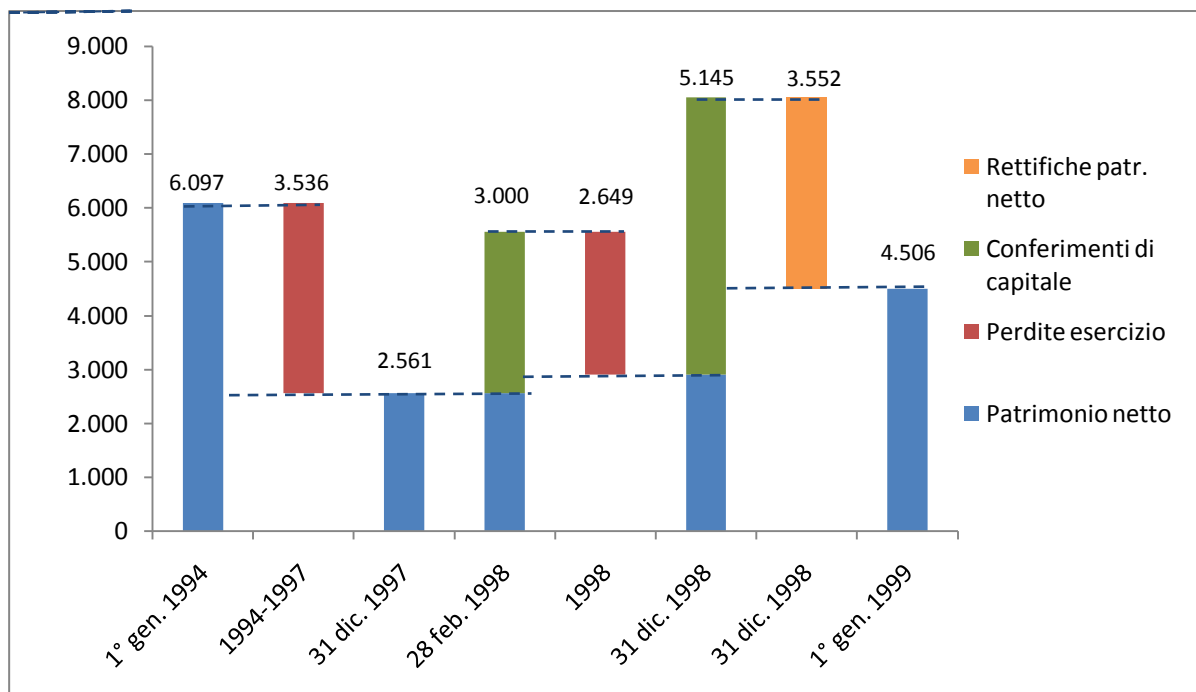
In relazione alla decisione di trasformazione e allo stato dei conti dell'esercizio 1997, la Corte dei Conti così scriveva nella sua relazione per il 1998: *“Per una corretta valutazione della perdita d'esercizio, sensibilmente superiore a quella di £, 793 mld., quantificata nel bilancio del 1997, va tenuto presente che il conto economico del 1997, ove regolarmente compilato, avrebbe evidenziato una perdita di oltre 1.500 mld., cui si sarebbero aggiunte le ulteriori negatività, derivanti da poste critiche non perfettamente allineate ai principi contabili sanciti dagli artt. 2423 e ss. C.C. Conseguo che la situazione contabile del 1997, anche alla luce della "regolarizzazione" avvenuta nel 1998, si opponeva fortemente alla decisione presa dal CIPE in data 18 dicembre 1997 di consentire la trasformazione in S.p.A.”*¹⁰

Per la Corte dei Conti non vi erano le condizioni economico finanziarie e patrimoniali per giustificare la trasformazione societaria e garantirne la sostenibilità: *“Le (...) prospettazioni contabili in uno con il negativo andamento della gestione, sino al febbraio 1998, depongono per il sostanziale fallimento, durante la vita dell'Ente pubblico (periodo 1994/98 febbraio), del programma di risanamento economico-finanziario, in quanto alla data di trasformazione in SpA, la situazione finanziaria era fortemente in perdita di oltre £, 2.500 mld, di cui - come già detto - solo £, 793 mld. effettivamente contabilizzati in bilancio, a causa di omissioni e di registrazioni di “proventi straordinari” che, invece, si sarebbero dovute rispettivamente contabilizzare ed omettere, come ampiamente esposto nella precedente relazione. Conseguo che, al momento della trasformazione in SpA, il patrimonio netto da prendere a base per la quantificazione del capitale sociale non ascendeva, come registrato nello stato patrimoniale del bilancio d'esercizio del 1997, a £, 2.560,9 mld. bensì al più ridotto importo di £, 965,9 mld.,*

¹⁰ Corte dei Conti, Relazione 1998, p. 8.

che si sarebbe, poi, trasformato in negatività, ove si fossero ripulite diverse poste di bilancio, come avvenuto nel 1998, in cui sono state accertate passività di £. 3.551,698 mld.”¹¹.

Graf. 6: Patrimonio netto delle Poste e sue variazioni (1994-1999)
(Miliardi di lire)



Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti, Relazione 1998.

Nel corso del 2008 accade infatti che il Cipe, nell’effettuare revisione contabile finalizzata ad una corretta determinazione del patrimonio netto della società¹², perviene ad accertare un minor valore del patrimonio netto nella misura di 3.552 miliardi di lire. In sostanza la trasformazione in società per azioni sarebbe stata realizzata a febbraio 1998 in presenza di un patrimonio netto negativo per 991 miliardi, riportato a un saldo positivo di 2.009 miliardi per effetto dell’aumento di capitale di 3.000 miliardi. A fine 1998, per effetto delle perdite del nuovo esercizio, pari a 2.649 miliardi, il patrimonio netto ritornava negativo per 640 miliardi, spingendo il governo a intervenire d’urgenza con effetti retroattivi, attraverso la legge 7 gennaio 1999 n. 3, per trasformare in apporto di capitale crediti vantati dal Tesoro verso l’azienda pari a 5.145 miliardi. In tal modo il patrimonio netto a fine 2008, la cui evoluzione è rappresentata nel Graf. 6, veniva stabilizzato in 4.506 miliardi. Le rettifiche al patrimonio netto modificano il calcolo dell’onere economico per il settore pubblico imputabile al periodo di gestione delle Poste sotto forma di ente pubblico economico: accanto ai trasferimenti pubblici erogati nel quadriennio, pari a 3.746 miliardi, e all’erosione di 3.536 miliardi del patrimonio netto per effetto delle perdite, occorre aggiungere la rettifica del patrimonio

¹¹ Ibidem, p. 9.

¹² Ai sensi del d.l. 1993 n. 333.

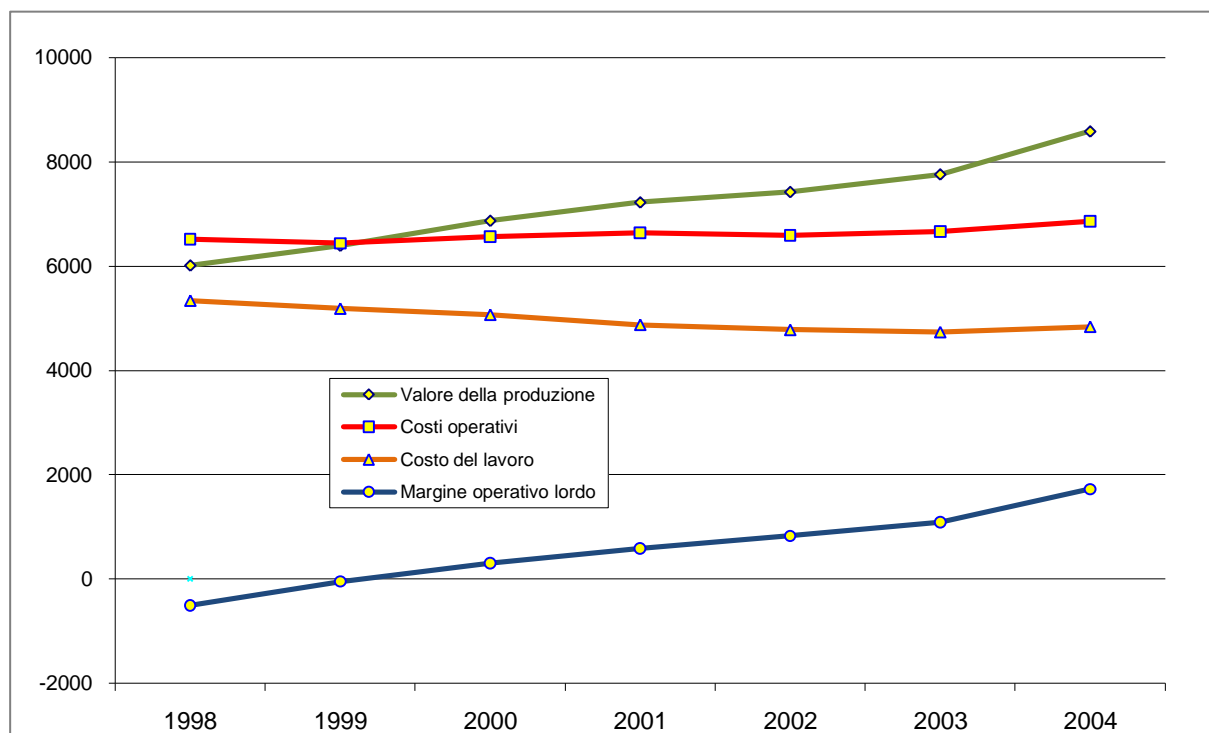
effettuata dal Cipe per ulteriori 3.552 miliardi, ottenendo in tal modo un valore complessivo pari a 10.834 miliardi.

10.Lo sviluppo di Poste Italiane S.p.A., l'equilibrio di bilancio e la riduzione degli oneri a carico della finanza pubblica

La gestione di Poste Italiane sotto forma di S.p.A., affidata all'amministratore delegato Corrado Passera, ottiene, grazie soprattutto allo sviluppo dei servizi del Bancoposta, risultati gestionali radicalmente diversi rispetto a quelli dell'ente pubblico economico, raggiungendo nell'arco di un quadriennio un equilibrio di bilancio che si rivelerà sostenibile e sarà consolidato negli anni successivi. Nel periodo 1998-2001 si assiste infatti ad una progressiva riduzione del disavanzo sino al suo totale annullamento, che si verifica per la prima volta nell'arco di oltre un quarantennio. Esso è reso possibile principalmente grazie all'incremento consistente del valore della produzione, illustrato nel Graf. 7 (+43% complessivamente nei sette anni che vanno dal 1997 al 2004) e in misura minore alla riduzione del costo del lavoro che permette di contenere la dinamica dei costi operativi nel loro complesso.

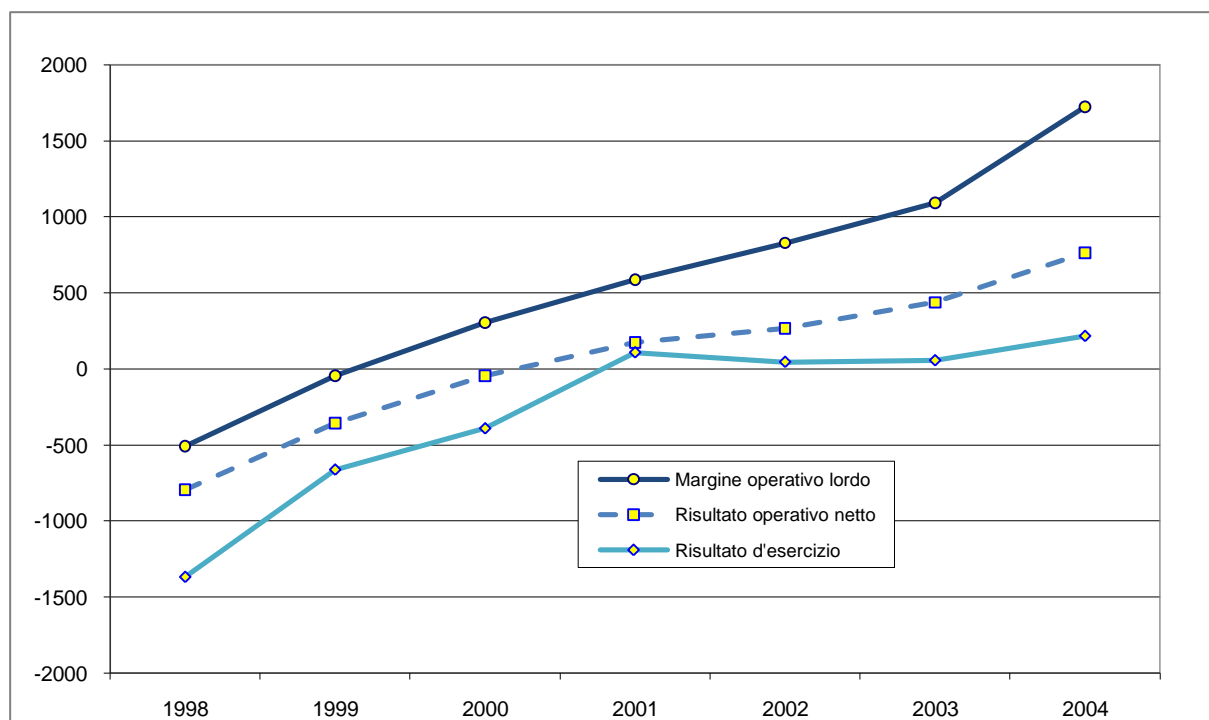
Il margine operativo lordo (MOL), che era negativo per oltre 500 milioni di euro nel primo anno di operatività della S.p.A., migliora progressivamente nel tempo, assumendo segno positivo nel 2000 e superando i 1.700 milioni di euro nel 2004. Il miglioramento complessivo nei sette anni considerati è superiore a 2.200 milioni di euro, reso possibile da un incremento nel valore della produzione di quasi 2.600 milioni di euro e da un risparmio sul costo del lavoro di quasi 500 milioni di euro che compensa buona parte dell'incremento negli altri costi operativi, di poco superiore a 800 milioni di euro. Il miglioramento del MOL è accompagnato da un incremento meno consistente, ma anch'esso rilevante, del risultato operativo netto, rappresentato nel Graf. 8, che diviene positivo nel 2001 e si attesta nel 2004 a 764 milioni di euro. Il risultato d'esercizio, infine, assume anch'esso segno positivo nel 2001 e lo mantiene per tutto il triennio seguente, consolidandosi nel 2004 su un valore di 215 milioni di euro.

Graf. 7: Variabili di conto economico Poste Italiane S.p.A. (1998-2004)
(Milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati Relazioni Corte dei Conti, vari anni.

Graf. 8: Saldi di conto economico Poste Italiane S.p.A. (1998-2004)
(Milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati Relazioni Corte dei Conti, vari anni.

Il periodo successivo al 2004, che vede utili in crescita, non rientra invece dal punto di vista gestionale nell'orizzonte d'indagine del presente lavoro, limitato alla quantificazione degli oneri generati sulla finanza pubblica italiana dai servizi postali. E' evidente che il raggiungimento di uno stabile equilibrio di bilancio rende possibile una notevole attenuazione dell'impatto dei servizi postali sulla finanza pubblica. Dopo gli apporti straordinari al capitale di Poste del 1997 e del 1998 non vi saranno infatti altri interventi di questo tipo, essendo in grado l'azienda di sostenere gli iniziali disavanzi col suo patrimonio e di reintegrarlo e di incrementarlo successivamente attraverso gli utili conseguiti.

Tab. 4: Trasferimenti pubblici a Poste Italiane S.p.A. (1998-2013)

Anni	Conferimenti di capitale	Compensazioni pubbliche	Oneri pubblici complessivi	
	(milioni di euro correnti)	(milioni di euro correnti)	(milioni di euro correnti)	(milioni di euro 2013)
1998	3.194	365	3.560	4.839
1999	516	581	1.097	1.469
2000	516	732	1.248	1.629
2001		802	802	1.019
2002		743	743	922
2003		706	706	855
2004		690	690	820
2005		723	723	843
2006		703	703	805
2007		675	675	760
2008		706	706	770
2009		682	682	738
2010		489	489	521
2011		380	380	395
2012		360	360	362
2013		350	350	350
Totale	4.227	9.688	13.915	17.096
<i>Dividendi MEF</i>			<i>1.635</i>	<i>1.719</i>
<i>Totale al netto dividendi</i>			<i>12.280</i>	<i>15.377</i>

Fonte: elaborazioni su dati Relazioni Corte dei Conti, vari anni. Il dato 2013 è stimato.

Dopo il 1998 restano tre tipi di contribuzione pubblica al bilancio di Poste, escludendo correttamente dall'analisi i compensi erogati come controprestazione per servizi resi da Poste alla P.A.:

- i. Compensazioni per oneri di servizio pubblico, relativi al servizio universale del recapito;
- ii. Compensazioni per tariffe agevolate all'editoria, abrogate nel 2010;
- iii. Compensazioni per tariffe ridotte relative agli invii elettorali.

Le erogazioni relative alle tre tipologie sono rappresentate cumulativamente nella Tab. 4, la quale riporta per completezza di ricostruzione del periodo anche gli apporti straordinari al capitale corrisposti nel 1998-2001 per consentire la trasformazione in società per azioni. Nei 16 anni trascorsi dalla trasformazione in S.p.A., l'onere pubblico complessivo per i servizi postali è stato di 13,9 miliardi di euro a prezzi correnti, di cui 4,2 per apporti di capitale e 9,7 per compensazioni, corrispondenti a 17,1 miliardi a prezzi 2013.

Per completezza di analisi bisogna tuttavia ricordare che dal 2005 in avanti Poste Italiane ha distribuito ogni anno dividendo agli azionisti. I dividendi totali erogati dal 2005 al 2012 sono stati pari a 2,2 miliardi di euro, tuttavia non integralmente di competenza dell'azionista MEF–Ministero dell'Economia e Finanze in quanto dal 2003 al 2010 Poste Italiane per il 35% del capitale è stata di proprietà di Cassa Depositi e Prestiti, per poi ritornare al 100% del MEF. I dividendi di competenza del MEF sono stati pari nel periodo a 1.635 milioni di euro a prezzi correnti, corrispondenti a 1.719 milioni a prezzi costanti 2013. Pertanto, al netto dei dividendi totali percepiti dal MEF, l'onere pubblico complessivo per i servizi postali scende a 12,3 miliardi di euro a prezzi correnti e a 15,4 miliardi a prezzi costanti 2013. Non si è invece ritenuto di dedurre da tale valore il provento derivante al MEF dalla cessione a Cassa Depositi e Prestiti, avvenuta nel 2003 per 2.519 milioni di euro, del 35% di Poste Italiane, in quanto tale quota è stato successivamente ricomprata nel 2010 nell'ambito di una più ampia operazione di riassetto delle partecipazioni pubbliche tra MEF e CDP.

11. Gli oneri pubblici totali per i servizi postali

È possibile a questo punto riepilogare l'onere complessivo sostenuto dal settore pubblico per i servizi postali in Italia da quando sul finire degli anni '50 l'azienda autonoma delle Poste iniziò a chiudere i bilanci in passivo. I dati sono riportati nella Tab. 5, distinti in base alla forma giuridica con la quale il servizio postale era organizzato nei diversi periodi. La vecchia azienda autonoma ha operato in disavanzo per circa un trentacinquennio, concluso con la riforma del 1993-94. L'ente pubblico economico ha operato per soli quattro anni, mentre la società per azioni è attiva ormai da sedici anni.

Nel complesso dei 55 anni considerati, di cui 35 ante riforma e 20 post riforma, i servizi postali hanno generato oneri complessivi per la finanza pubblica italiana, al netto dei dividendi percepiti dal MEF, per 40,2 miliardi di euro a prezzi correnti e 121,6 miliardi di euro a prezzi costanti 2013. Il secondo valore è tuttavia prudenziale e sottostimante in quanto, non essendo riusciti a datare con esattezza nel tempo i disavanzi antecedenti il 1975, il loro ammontare complessivo è stato rivalutato come se si fosse per intero generato nell'anno 1974.

Tab. 5: Oneri pubblici totali per i servizi postali

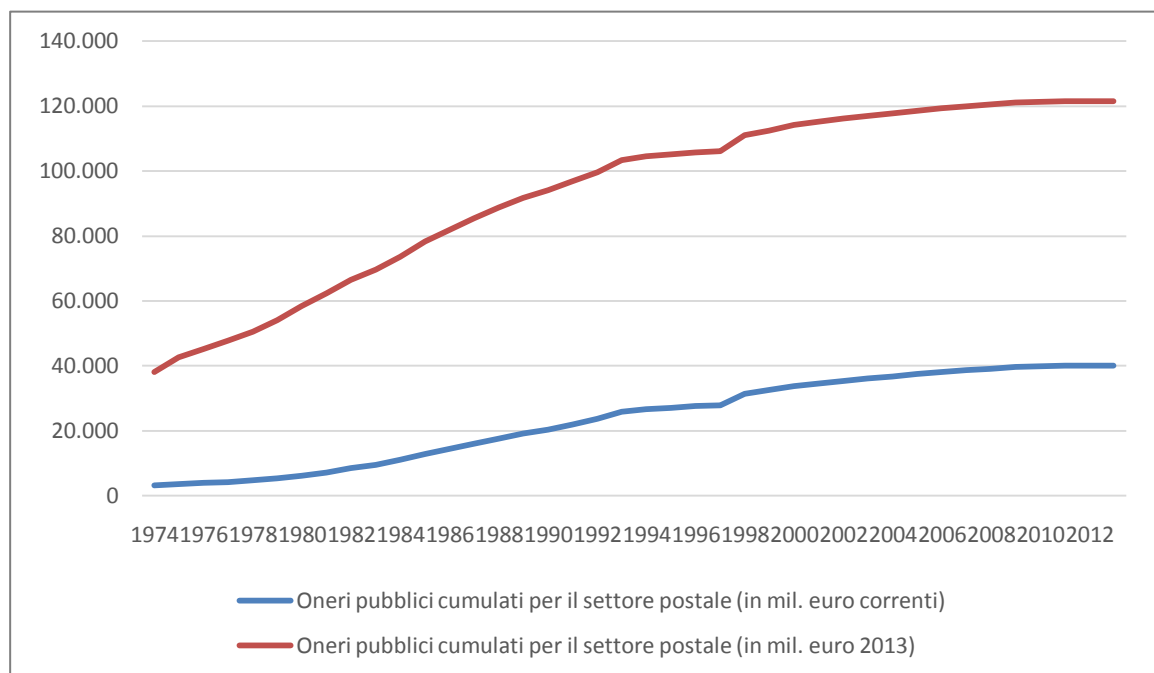
Forma giuridica	Periodo di riferimento	Anni	Oneri totali a carico della finanza pubblica			Oneri medi annui
			<i>mld. lire correnti</i>	<i>mil. euro correnti</i>	<i>mil. euro 2013</i>	<i>mil. euro 2013</i>
Azienda autonoma	Sino al 1993	(*) 35	50.231	25.942	103.388	2.954
Ente pubblico economico	1993-1997	4	3.746	1.935	2.837	709
S.p.A.	Dal 1998	16		12.280	15.377	961
Totale				40.157	121.603	2.211

(*) *Anni trascorsi con bilancio in disavanzo.*

Fonte: elaborazioni sui dati del presente studio.

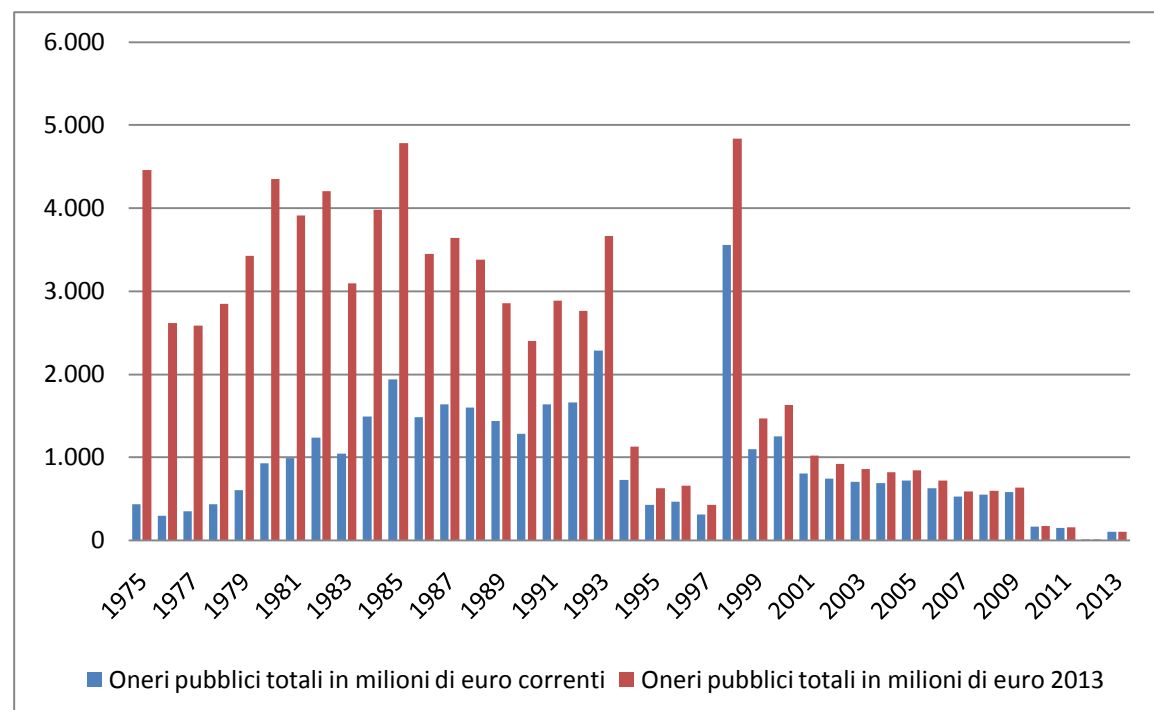
Il Graf. 9 mostra l'evoluzione nel tempo dell'onere pubblico netto per i servizi postali, espresso sia a prezzi correnti che a prezzi costanti 2013. Il Graf. 10 riporta invece gli oneri pubblici netti annuali, evidenziando la loro drastica riduzione dopo la riforma del 1994, che non si rivelò tuttavia sostenibile e alla quale dovette far seguito un più ampio esborso pubblico che negli anni 2000 è tuttavia andato più lentamente attenuandosi.

Graf. 9: Oneri netti cumulati a carico della finanza pubblica per i servizi postali
(Milioni di euro)



Fonte: elaborazioni del presente studio su dati Corte dei Conti.

Graf. 10: Oneri netti annuali a carico della finanza pubblica per i servizi postali
(Milioni di euro)



Fonte: elaborazioni del presente studio su dati Corte dei Conti.

Il calcolo precedente non include gli oneri a carico della finanza pubblica derivanti dallo squilibrio previdenziale relativo ai lavoratori del settore, derivante dalla

differenza tra i contributi attualmente versati da Poste Italiane, e dagli operatori postali minori, per i lavoratori in attività rispetto al costo dei trattamenti previdenziali erogati agli ex dipendenti postali in pensione. In sostanza, i lavoratori in eccesso rispetto ai bisogni aziendali assunti nei decenni precedenti la riforma del 1994 non gravano più sul bilancio di Poste e non contribuiscono a portarlo in disavanzo, come accadeva in quel periodo, ma continuano a gravare in altro modo sulla finanza pubblica dato che i contributi versati dai lavoratori postali in attività non sono in grado di coprire l'elevato esborso necessario a pagare i loro trattamenti previdenziali.

12. Come è stata finanziata la spesa pubblica per le Poste?

Restano a questo punto due domande a cui occorre provare a rispondere. La prima riguarda le modalità con le quali la consistente spesa pubblica postale è stata finanziata nel tempo: tassazione o incremento del debito pubblico? A questa domanda non vi può essere risposta certa dato che ogni tipologia di spesa pubblica finisce indistintamente nel grande calderone della spesa e quando la sua parte non coperta dalle entrate di bilancio viene finanziata con l'emissione di debito non vi è più tracciabilità della voce specifica che si sta finanziando.

E' tuttavia possibile utilizzare una sorta di filtro logico per separare la spesa pubblica finanziata con tassazione da quella finanziata con debito: la spesa pubblica necessaria, dunque valutata nel suo livello efficiente, relativa alle funzioni pubbliche necessarie è ovviamente finanziabile con le tasse. Detto in altro modo, il gettito fiscale va prioritariamente destinato a coprire i livelli di spesa necessari generati dallo svolgimento delle funzioni pubbliche fondamentali. Se si accetta questa priorità saranno simmetricamente imputabili al finanziamento col debito gli oneri prodotti dall'esercizio di funzioni voluttuarie, che altri sistemi pubblici non esercitano, ovviamente partendo dall'eccesso di spesa sostenuto per queste funzioni: gli extracosti delle extrafunzioni sono i primi generatori del debito pubblico.

L'elevata spesa pubblica nel tempo per i servizi postali può dunque classificarsi come spesa necessaria per funzioni necessarie oppure come extracosto di una funzione non necessaria? Se vale la seconda ipotesi, e nella misura in cui può valere, allora dobbiamo calcolare, e aggiungere al conto, anche gli oneri per interessi sostenuti nel tempo per finanziare con debito tale spesa. In questo caso il 'debito pubblico postale', la parte di debito pubblico italiano imputabile alla spesa per le Poste, sarà decisamente più elevata rispetto all'importo che abbiamo visto nel paragrafo precedente.

13. La spesa pubblica per le Poste era ed è ineluttabile?

L'alta spesa pubblica storica per le Poste era necessaria o evitabile? E, nella seconda ipotesi, quanto ulteriore debito pubblico ha prodotto attraverso gli interessi che lo Stato ha pagato nel tempo sul debito contratto per finanziarla?

La spesa per le Poste è riconducibile a due tipologie di cause che si sono succedute e in parte sovrapposte nel tempo:

1. Copertura pubblica di disavanzi generati dalla gestione aziendale. Questo fattore di spesa è stato l'unico sino al 1993 e quello prevalente sino al 1998, poi è venuto meno.
2. Compensazione di oneri di servizio pubblico. Questa tipologia è apparsa a seguito della riforma del 1994 e dell'introduzione dello strumento del contratto di programma per regolare i rapporti tra azienda e Stato. E' divenuta l'unica tipologia di erogazione pubblica dopo il 2000. Dobbiamo tuttavia domandarci se i disavanzi ante 1994 non comprendano anche oneri di servizio pubblico non esplicitati.

Data questa distinzione, la domanda sulla necessità della spesa pubblica per le Poste si divide in una domanda relativa all'ineluttabilità dei disavanzi postali e in un'altra relativa all'ineluttabilità dei compensi per l'onere del servizio universale. Erano inevitabili gli elevati disavanzi gestionali della vecchia azienda postale? Oppure essa poteva essere gestita con conti in equilibrio e senza alcun onere per la finanza pubblica? Se si osservano i risultati gestionali delle altre aziende europee anche molto indietro nel tempo la risposta è la seconda: il caso generale vede aziende con conti in equilibrio, stabilmente in grado di recuperare i costi di produzione con i proventi delle loro attività. I casi di aziende in perdita sono pochi, così come, sul versante opposto quelli di aziende ad elevata profittabilità.

Tab. 6: Risultati d'esercizio nelle imprese postali europee (1990)

	Costi esercizio	Ricavi esercizio	Risultato esercizio	ROS
	(milioni di DSP)			(%)
Svezia	2.047	2.350	303	12,9
Danimarca	829	892	63	7,1
Austria	2.969	3.190	221	6,9
Norvegia	931	997	66	6,6
Gran Bretagna	5.987	6.395	408	6,4
Finlandia	775	795	20	2,5
Francia	9.172	9.350	178	1,9
Belgio	1.155	1.161	6	0,5
Germania	11.525	11.478	-47	-0,4
Irlanda	283	279	-4	-1,4

Portogallo	238	217	-21	-9,7
Spagna	956	763	-193	-25,3
Italia	7.511	5.959	-1552	-26,0
Grecia	196	125	-71	-56,8
Europa (Italia esclusa)	37.063	37.992	929	2,4

Fonte: elaborazioni su dati UPU riportati in Arrigo e Beccarello, 1999, p. 269.

In Arrigo e Beccarello (1999) sono riportati i dati di sintesi di conto economico delle principali aziende europee e di altri paesi Ocse per gli anni 1990 e 1996, ricostruiti in base ai dati raccolti dall'UPU, l'Unione Postale Universale con sede a Berna¹³. I dati relativi a costi, ricavi e risultati d'esercizio delle sole imprese europee, espressi in Diritti Speciali di Prelievo (DSP), sono riportati nella Tab. 6 per l'anno 1990 e nella Tab. 7 per il 1996. Per quanto riguarda l'anno 1990 l'analisi copre i paesi dell'U.E.-15, tranne Olanda e Lussemburgo, più la Norvegia, e da essa emergono le seguenti condizioni delle aziende postali:

1. Otto aziende su 14 presentano saldi di bilancio positivi e cinque di esse un ROS superiore al 5%. La più profittevole risulta l'azienda svedese il cui paese attuerà da lì a tre anni una piena e precoce liberalizzazione del mercato postale.
2. Due aziende registrano un risultato con segno negativo che può tuttavia essere considerato un sostanziale pareggio: quella tedesca, che aveva da poco assorbito la sua omologa dell'est, e l'irlandese.
3. Quattro aziende hanno risultati nettamente negativi e tutte appartengono a paesi dell'area meridionale dell'Europa: Portogallo, Spagna, Italia e Grecia. Nelle ultime tre lo squilibrio appare particolarmente elevato: in Spagna e Italia il grado di copertura dei costi d'esercizio risulta pari per il 1990 a poco meno dei tre quarti mentre in Grecia solo a poco più di metà.
4. Nel loro insieme le aziende europee oggetto dell'analisi, Italia esclusa, realizzano una piena copertura dei costi e un ROS del 2,4%. Già all'inizio degli anni '90, in sostanza, lo standard europeo è quello di aziende postali in grado di recuperare pienamente i loro costi di produzione attraverso i ricavi.

Il quadro della redditività delle imprese postali migliora sensibilmente nell'anno 1996: aumentano le aziende in attivo, si accresce il risultato dell'insieme delle aziende europee che esclude l'Italia (ROS al 3,5% dal 2,4 del 1990), e migliora il risultato delle tre aziende che restano in disavanzo: la Spagna sfiora il pareggio mentre Italia e Grecia si caratterizzano per disavanzi ancora elevati ma migliori rispetto al 1990. Le poste portoghesi passano invece nel periodo dalla quartultima alla quarta posizione per redditività, dimostrando come siano realizzabili cambi notevoli di paradigmi gestionali anche in tempi limitati.

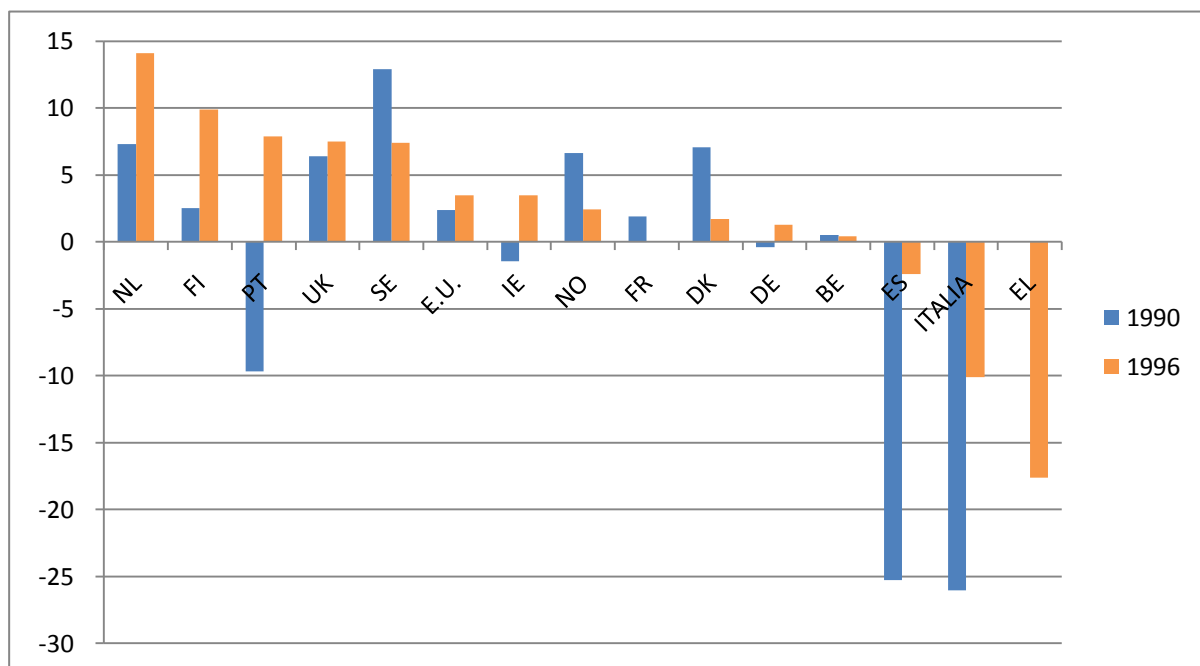
¹³ Arrigo e Beccarello, 1999, p. 268-272

Tab. 7: Risultati d'esercizio nelle imprese postali europee (1996)

Paese	Costi esercizio	Ricavi esercizio	Risultato esercizio	ROS
	(milioni di DSP)			(%)
Finlandia	692	768	76	9,9
Portogallo	363	394	31	7,9
Gran Bretagna	6 959	7 522	563	7,5
Svezia	2 130	2 300	170	7,4
Lussemburgo	75	80	5	6,3
Irlanda	361	374	13	3,5
Norvegia	959	983	24	2,4
Danimarca	871	886	15	1,7
Germania	12 950	13 115	165	1,3
Belgio	1441	1447	6	0,4
Spagna	1031	1007	-24	-2,4
Italia	5 890	5 349	-541	-10,1
Grecia	260	221	-39	-17,6
Europa (Italia esclusa)	28 092	29 097	1 005	3,5

Fonte: elaborazioni su dati UPU riportati in Arrigo e Beccarello, 1999, p. 270.

Graf. 11: Redditività delle imprese postali europee (1990-1996)
(ROS %)



Fonte: elaborazioni su dati UPU riportati in Arrigo e Beccarello, 1999, p. 270.

Il Graf. 11, nel quale è rappresentato il ROS delle diverse aziende nei due periodi, ha il vantaggio di aggregare all'analisi l'Olanda, non rilevata nelle statistiche UPU, la

cui impresa postale riporta stabilmente i maggiori valori di redditività, fattore che le permetterà solo pochi anni dopo di pervenire alla quotazione sul mercato borsistico e alla successiva completa privatizzazione.

I dati sin qui esaminati sono in grado di escludere categoricamente che l'operare in disavanzo e generare oneri sulla finanza pubblica sia stata una necessità ineludibile delle imprese postali. Essa era in realtà solo una peculiarità di quella italiana e di pochissime altre aziende postali dei paesi dell'area mediterranea.

14. L'onere del servizio universale esiste ed è davvero iniquo?

Escluso che i disavanzi postali fossero necessari si tratta ora di analizzare la necessità o meno delle compensazioni per l'onere del servizio universale che tuttora permangono e gravano sulla finanza pubblica per poco più di 350 milioni di euro all'anno. Il concetto di servizio universale è codificato nelle norme comunitarie e nel settore specifico è definito nelle tre direttive postali che si sono susseguite nel tempo. Esso identifica la necessità che determinati servizi, essenziali per le normali attività di consumo e produzione, siano disponibili con una qualità predeterminata e a prezzi accessibili a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro dislocazione sul territorio nazionale.

L'obbligo di servizio universale è il vincolo posto dall'Autorità nazionale di regolazione ad una o più imprese di fornire il servizio a tutta la collettività ad una tariffa massima e ad una qualità standard. Tale vincolo può generare un onere per l'impresa in oggetto: il margine negativo derivante dal fornire il servizio in aree non remunerative (ad esempio recapitare la posta in zone a bassa densità di popolazione) o dall'offrire un prodotto/servizio non remunerativo (ad es. nelle Tlc le cabine telefoniche pubbliche dopo la diffusione della telefonia mobile).

L'onere del servizio universale (OSU) può non essere equo e in tale ipotesi l'impresa obbligata, che non avrebbe offerto il servizio in normali condizioni di mercato, deve essere compensata per il medesimo. Prima della completa liberalizzazione europea del mercato postale, realizzata a inizio 2011, la compensazione poteva assumere la forma della titolarità di un'area di riserva legale; dopo la completa liberalizzazione essa non può che risultare in via esclusiva di tipo monetario. L'onere netto del servizio universale è dato dalle *“perdite nette evitabili”* subite da un operatore efficiente in conseguenza della fornitura del servizio universale e il suo calcolo deve preliminarmente identificare i segmenti (servizi o aree geografiche) i quali non sarebbero serviti in assenza di obblighi in quanto i costi evitabili di lungo periodo ad essi associati eccedono i relativi ricavi.

L'onere potrebbe tuttavia essere sostenibile dal gestore. Ciò accade quando il margine negativo del servizio non remunerativo è coperto da vantaggi commerciali che l'operatore incaricato ottiene in conseguenza del suo essere operatore

universale e che perderebbe qualora rinunciasse a servire. In tal caso vi è un onere lordo del servizio universale ma non onere netto e, ovviamente, non deve esserci compensazione. Nel caso delle Poste Italiane occorre dunque verificare l'esistenza o meno di un onere del servizio universale (OSU) e il fatto che esso sia sostenibile direttamente dal gestore o meno. Preliminarmente è tuttavia opportuno ricordare un problema rilevante: ogni OSU è infatti un margine negativo per un servizio o per un'area di fornitura ma non tutti i margini negativi sono necessariamente generati da OSU.

Vi sono infatti tre fattori distinti all'origine di un possibile margine negativo in specifici servizi o segmenti: (a) presenza di OSU; (b) tariffe praticate non orientate ai costi; (c) costi unitari sostenuti superiori al loro livello efficiente. È evidente che i costi dell'operatore incaricato sostenuti in eccesso, quale conseguenza di comportamenti inefficienti, non costituiscono in alcun modo oneri "necessari" e non possono giustificare la conseguente attivazione di meccanismi di copertura. Ogni qual volta si individua un margine negativo per un servizio o area di erogazione, esso deve essere pertanto ricondotto ai fattori appropriati. Per contro, se si identificano in maniera sistematica i margini negativi come OSU, si garantirà ad un operatore inefficiente il recupero di costi non necessari e/o la permanenza di tariffe non orientate ai costi che risulteranno dissuasive per l'ingresso di nuovi operatori sul mercato.

Purtroppo questa separazione non è stata fatta dal regolatore ministeriale dei servizi postali in sede di applicazione delle direttive comunitarie (a partire dal recepimento nel 1999 della prima direttiva postale). Per almeno il quinquennio 1997-2001 le stime ministeriali hanno infatti identificato l'OSU semplicemente nel margine negativo relativo all'insieme dei servizi per i quali la legislazione ha stabilito obblighi di universalità. Così facendo hanno tuttavia compiuto l'errore metodologico di imputare ad OSU fenomeni, come quelli sopra ricordati, che con esso non hanno nulla a che vedere.

Il Ministero delle Comunicazioni ha prodotto nel tempo diverse stime ufficiali dell'OSU: nella relazione tecnica relativa al d.l. n. 261/99/CE che ha recepito la prima direttiva comunitaria postale, la n. 97/67/CE,¹⁴ e in successive delibere regolatorie¹⁵. I dati, relativi al quinquennio 1997-2001, sono stati esaminati in Arrigo (2005) e vengono riportati nella Tab. 8 seguente.

¹⁴ Nella nota dal titolo "Dati relativi al servizio universale" che include una stima dell'OSU per l'esercizio 1997. Si tratta di dati basati sulla separazione contabile in essere presso l'azienda Poste Italiane, certificata dalla società Reconta Ernst Young, per i quali non risulta siano state svolte verifiche autonome da parte del regolatore.

¹⁵ In tema di "Ambito della riserva postale", datate rispettivamente 2.2.2000 e 22.12.2000, e di definizione del funzionamento del fondo di compensazione, datate rispettivamente 1.8.2001 e 18.7.2002, le quali riportano nelle premesse ulteriori stime basate sui dati della separazione contabile di Poste Italiane per gli esercizi 1998, 1999, 2000 e 2001.

Tab. 8: L'OSU a "costi effettivi" nelle Poste Italiane (milioni di euro)

	1997 (a)	1998 (b)	1999 (c)	2000(d)	2001(e)
OSU totale stimato	1.423	1.586	1.603	1.405	1.205
Compensazioni (*):	310	362	575	730	800
- Per oneri servizio universale	155	207	327	439	439
- Per agevolazioni tariffarie editoria	155	155	248	291	361
Totale OSU non compensato	1.113	1.224	1.027	674	405
<i>Quota % OSU compensato</i>	22	23	36	52	66

(*) I dati qui riportati sono inferiori a quelli indicati nella Tab. 4 in quanto non includono le compensazioni per le agevolazioni tariffarie relative agli invii elettorali.

Fonte: Arrigo (2005) su dati Ministero delle Comunicazioni¹⁶.

Si evidenzia in primo luogo il valore molto elevato dell'OSU stimato, conseguente alla sua definizione come margine negativo a costi effettivi di tutti i servizi di recapito con obbligo di universalità. Nel 1998 l'OSU accolto dal regolatore ministeriale risulta pari al 51% dei ricavi da mercato dei servizi universali, corrispondente a un peso dell'OSU sui costi totali del recapito pari a un terzo. Anche se l'OSU stimato non si è tradotto in compensazioni equivalenti, la stima con metodologia inappropriata dell'OSU ha avuto per effetto una crescita consistente nel tempo delle compensazioni riconosciute a Poste Italiane. Esse salgono infatti dai 310 milioni del 1997 agli 800 del 2001, con un incremento del 158% che ne ha aggravato considerevolmente l'onere per la finanza pubblica.

Per gli anni successivi non si dispone di una ricostruzione dettagliata delle deliberazioni del regolatore, tuttavia i dati relativi alle compensazioni erogate, riportati nella Tab. 4, ne evidenziano la persistenza su valori elevati per tutto il decennio 2000, in media superiori ai 700 milioni annui. Solo dall'anno 2000 si assiste ad una riduzione, dovuta tuttavia all'abrogazione delle tariffe agevolate per l'editoria. Nell'ultimo biennio noto, il 2011-12, la sola compensazione per l'OSU in senso stretto si colloca ancora ad un livello superiore ai 350 milioni annui, più del doppio di quanto fu riconosciuto a tale titolo nel 1997, l'ultimo anno del vecchio ente pubblico economico.

Le metodologie di calcolo dell'OSU adottate dal regolatore ministeriale sono state contestate negli studi di Arrigo e Beccarello (2000 e 2001), i quali hanno provveduto a quantificare l'onere del servizio universale nell'ipotesi di costi efficienti di produzione attraverso la stima econometrica di una funzione di costo basata sui comportamenti medi delle aziende postali dei quindici paesi dell'Unione Europea¹⁷. La ricerca in oggetto è pervenuta ad una stima dell'efficienza costo per

¹⁶ (a) Allegato alla relazione tecnica relativa al d.l. n. 261/99; (b) Premesse alla deliberazione 2.2.2000; (c) Premesse alla deliberazione 22.12.2000; (d) Premesse alla deliberazione 1.8.2001; (e) Premesse alla deliberazione 18.7.2002.

¹⁷ La stima ha riguardato una funzione media e non, come si verifica generalmente in letteratura, una funzione di frontiera. L'obiettivo non era quindi di valutare il gap rispetto ai migliori casi europei ma semplicemente di verificare,

l'intera azienda nell'anno 1998 pari al 66% (rapporto tra costi necessari e costi effettivi) e ad una quantificazione dei costi operativi mediamente efficienti relativi all'insieme dei servizi di recapito con obbligo di universalità pari a 4.964 miliardi di lire che avrebbe permesso, a fronte di ricavi effettivi pari a 5.941 miliardi, un margine positivo per 976 miliardi, escludendo in conseguenza oneri netti di universalità a carico dell'azienda.

Considerando che nel corso del decennio duemila la grande espansione dei livelli produttivi aziendali nei segmenti bancario e assicurativo, avvenuta senza incremento di personale, ha notevolmente accresciuto l'efficienza aziendale e che nello stesso tempo si è assistito a incrementi rilevanti delle tariffe di recapito, con il salto principale rappresentato dall'abolizione del francobollo ordinario e l'assoggettamento di tutte le corrispondenze all'affrancatura prioritaria, è evidente che l'assenza di onere netto del servizio universale accertata a costi efficienti alla fine del decennio '90 non può essere venuta meno per effetto delle dinamiche del decennio successivo.

Bisogna inoltre considerare che neppure nel calcolo citato sono stati considerati fattori in grado di attenuare la stima dei costi e migliorare quella dei benefici in favore del prestatore del servizio universale:

1. Le corrispondenze inviate da Poste Italiane ai suoi clienti per le operazioni di bancoposta non sono mai state affrancate e il loro costo finisce conseguentemente nel calderone dei costi non recuperati che sono posti a carico del servizio universale. Una corretta valutazione dell'onere del servizio universale dovrebbe invece conteggiare in riduzione questi mancati ricavi.
2. Poste Italiane gode del diritto esclusivo relativo alle emissioni filateliche che le garantisce cospicui ricavi annui a fronte di costi limitati: 158 milioni di euro nel 2011 e 114 nel 2012. Non sarebbe il caso di considerarle una compensazione per gli oneri di universalità, considerando anche che i suoi concorrenti non godono di diritti simili?
3. Il calcolo dell'onere del servizio universale prevede che si debbano considerare in riduzione dell'onere netto i vantaggi commerciali derivanti dall'essere prestatore del servizio universale. Si tratta dei vantaggi intangibili derivanti dall'essere il fornitore del servizio universale, quali i benefici derivanti "dalla visibilità del marchio, dall'ubiquità dell'operatore, dal ciclo vitale e dal marketing". Poste Italiane gode di evidenti vantaggi dell'essere operatore postale universale, presente anche nei più piccoli Comuni, nei quali può erogare, in assenza di concorrenza da parte di sportelli bancari, i suoi prodotti bancari e assicurativi che le garantiscono utili rilevanti. Lo stesso si verifica nella generalità degli sportelli postali, nei quali Poste offre un cospicuo portafoglio di prodotti finanziari anche ai clienti che vi si recano

anche in relazione al dettato del d.l. 261/99, quale parte del margine negativo riportato sui servizi universali risultasse imputabile ad un gap di efficienza rispetto alle performance medie delle aziende postali comunitarie.

per sole ragioni attinenti ai recapiti. Non dovremmo correttamente considerare questi vantaggi in attenuazione dell'onere del servizio universale?

Si può concludere, in sostanza, che lo Stato avrebbe potuto risparmiare per intero, con rilevante vantaggio per la finanza pubblica, i trasferimenti erogati a titolo di compensazione all'azienda postale.

15. Il contributo della spesa pubblica per le Poste alla formazione del debito pubblico italiano

Il presente lavoro ha calcolato l'onere complessivo sostenuto dalla finanza pubblica italiana per i servizi postali, derivante dai disavanzi aziendali ripianati con trasferimenti pubblici e dai trasferimenti erogati a titolo di compensazione per oneri di servizio pubblico, al netto dei dividendi percepiti negli ultimi anni dal MEF. Da quando, sul finire degli anni '50, l'azienda autonoma delle Poste iniziò a chiudere i bilanci stabilmente in passivo i servizi postali hanno generato oneri complessivi per la finanza pubblica italiana per 40,2 miliardi di euro a prezzi correnti e per almeno 121,6 miliardi di euro a prezzi costanti 2013. Questo secondo valore è da considerarsi prudenziale e sottostimante in quanto, non essendo riusciti a datare con esattezza nel tempo i disavanzi antecedenti il 1975, il loro ammontare complessivo è stato rivalutato al 2013 come se si fosse per intero generato nell'anno 1974. Il calcolo sin qui svolto non ha inoltre considerato l'onere per interessi generato dal finanziamento con debito della spesa pubblica destinata alle Poste. Per completare la stima si possono formulare al riguardo le seguenti ipotesi:

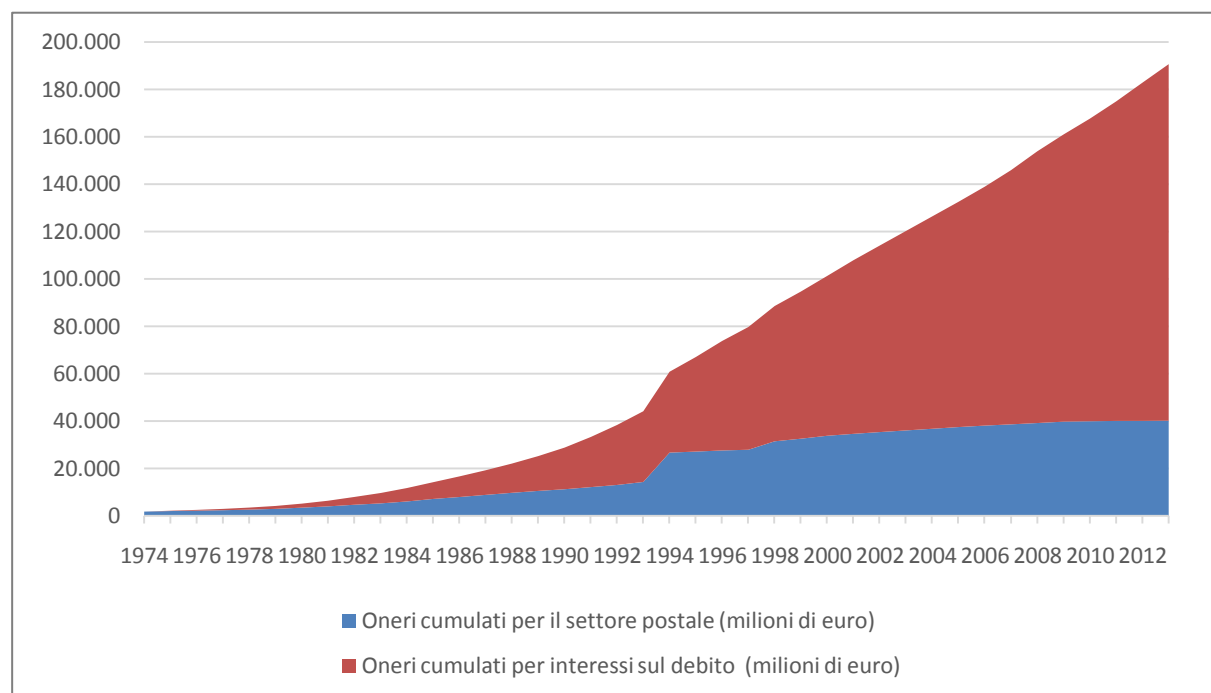
1. I trasferimenti all'azienda postale in tutto il periodo successivo alla riforma del 1993, valutati come non necessari dal presente lavoro, sono considerati finanziati con debito pubblico e non con tassazione. Pertanto verrà calcolato anche l'onere per interessi ipotizzando un costo del debito contratto per la spesa pubblica postale pari al costo medio del debito pubblico italiano.
2. Sono considerate allo stesso modo le anticipazioni erogate dal Tesoro sino al 1993 a titolo di ripianamento dei disavanzi annuali e, a partire dal 1994, i mutui erogati nel tempo a Poste Italiane dalla Cassa Depositi e Prestiti e accollati al Tesoro in base al disposto della l. 71/1994. Prima di tale data i mutui non sono invece considerati generatori di interessi sul debito in quanto gli oneri ad essi relativi erano già a carico del bilancio dell'azienda postale e contribuivano a determinarne il disavanzo, poi coperto dalle anticipazioni del Tesoro. Si evita in tal modo il doppio conteggio dei medesimi.

Riepilogando, il debito pubblico che si può considerare originato dalla spesa postale è formato: dai disavanzi postali ripianati dal Tesoro sino al 1993 e dagli interessi sul debito pubblico contratto per finanziarli, dall'accollo in capo al Tesoro con la l.71/1994 dei mutui in essere con CDP e dai successivi interessi, dai trasferimenti pubblici erogati alle Poste dal 1994 in avanti, al netto dei dividendi percepiti, e dagli

interessi sul debito contratto per finanziarli. Il calcolo del debito pubblico ‘postale’ così definito sino all’anno 2013 è riportato nel Graf. 12 il quale distingue tra oneri pubblici cumulati per trasferimenti alle Poste e oneri per interessi cumulati.

Graf. 12: Contributo degli oneri postali allo stock di debito pubblico nell’ipotesi di loro finanziamento con debito

(Milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati del presente studio ed Istat.

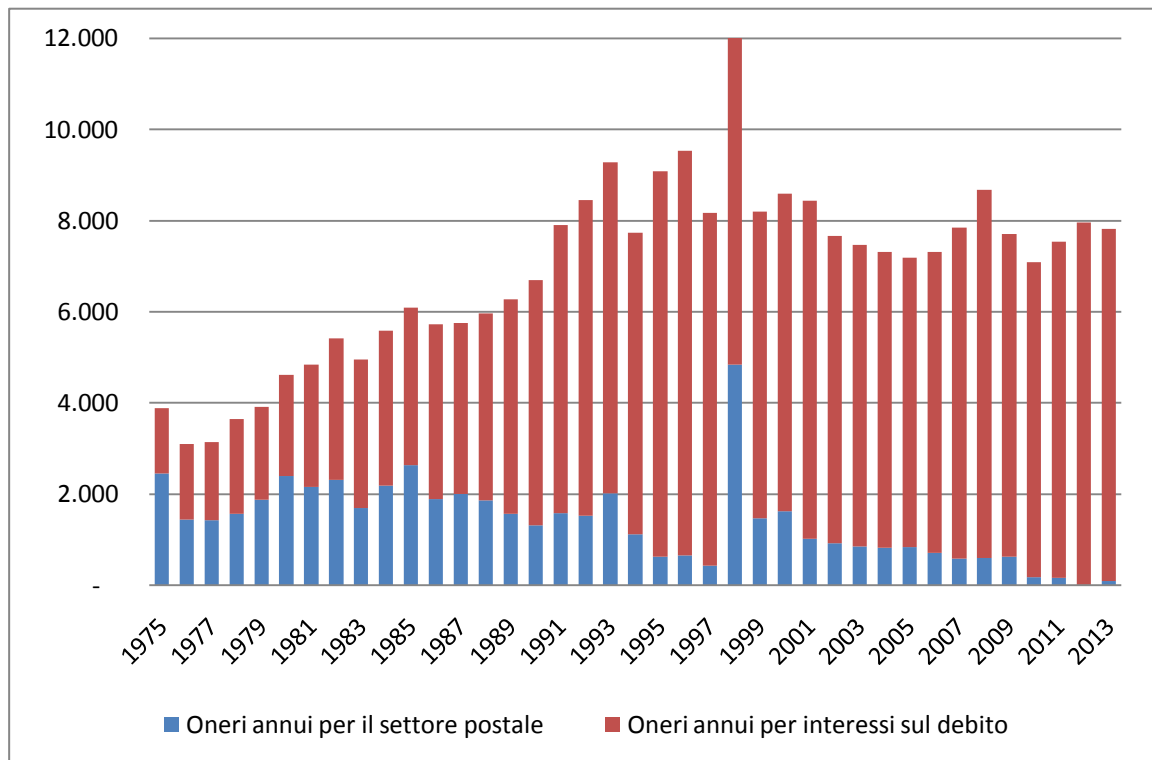
Il debito pubblico ‘postale’ che si è formato nell’ultimo cinquantennio ammonta a 190,7 miliardi di euro, di cui 40,2 per trasferimenti alle Poste e 150,5 per interessi cumulati sul debito pubblico contratto per finanziarli. In rapporto al debito pubblico italiano lordo, pari a fine 2013 a 2.067 miliardi, esso ne rappresenta il 9,2%. Se invece, escludendo dal debito italiano lordo le disponibilità e i prestiti del Tesoro, lo confrontiamo col debito netto, relativo alla sola componente di debito che si è formata per finanziare spesa pubblica in disavanzo, pari a fine 2013 a 1.950 miliardi, esso ne rappresenta il 9,8%. Infine, in rapporto al debito pubblico italiano eccedente il livello compatibile col parametro di Maastricht, pari al 60% del Pil e a 934 miliardi di euro, il debito pubblico ‘postale’ ne rappresenta il 18,8%.

Se sommiamo ai quasi 191 miliardi di debito pubblico ‘postale’ i 259 miliardi di debito pubblico ‘ferroviario’ stimati in Arrigo e Di Foggia (2014), perveniamo a un totale di 450 miliardi di debito pubblico italiano a fine 2013 imputabili all’eccesso di spesa pubblica per Poste e Ferrovie, corrispondenti al 44% dei 1016 miliardi di debito pubblico italiano eccedenti a fine 2013 il limite del 60% del Pil indicato dal trattato di Maastricht. Se l’Italia non avesse mai ecceduto nella spesa pubblica nei soli settori dei servizi postali e del trasporto ferroviario ora lo stock del debito

pubblico netto dell'Italia sarebbe, a parità di comportamenti in tutti gli altri settori di spesa pubblica, pari 1.500 miliardi e il rapporto debito/Pil al 96%.

Graf. 13: Oneri annui per trasferimenti al settore postale e interessi sul debito prodotto dallo stock di trasferimenti pregressi

(Milioni di euro 2013)



Fonte: elaborazioni su dati del presente studio ed Istat.

Bisogna infine considerare che anche se negli ultimi anni i trasferimenti all'azienda postale al netto dei dividendi incassati dal MEF si sono quasi azzerati, la finanza pubblica continua a sostenere circa 8 miliardi di oneri all'anno per interessi sulla quota di debito pubblico che si è accumulata nel tempo per finanziare la spesa pubblica per le Poste (Graf. 13). A tale importo occorrerebbe inoltre aggiungere lo squilibrio delle gestione previdenziale dei lavoratori postelegrafonici che diverse fonti stimano in circa un miliardo annuo. Gli effetti correnti dei gravi errori commessi nella gestione postale tra gli anni '60 e gli anni '90 continuano a pesare per circa un decimo della spesa annua italiana per interessi sul debito.

Bibliografia

- ARRIGO U., *Il processo di riforma dell'azienda postale*, in *Economia Pubblica*, n. 6, 1996.
- ARRIGO U., *Il servizio universale nelle telecomunicazioni e nelle poste. Tutela del consumatore 'periferico' o dell'operatore dominante?*, in *Economia Pubblica*, n. 1-2, 2005.
- ARRIGO U. E BECCARELLO M., *I servizi postali. La convergenza europea nel settore pubblico*, Milano, Franco Angeli, 1999.
- ARRIGO U. E BECCARELLO M., *L'ampliamento del monopolio postale in Italia: tutela del servizio universale o dell'inefficienza del gestore?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3, 2000.
- ARRIGO U. E BECCARELLO M., *L'insostenibile pesantezza del costo del servizio universale nelle poste italiane*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 2, 2001.
- ARRIGO U. E DI FOGGIA G., *Gli aiuti di Stato al settore ferroviario nell'Unione Europea*, Dipartimento di Scienze Economico Aziendali, Università di Milano Bicocca, 2013. <http://hdl.handle.net/10281/49292>
- ARRIGO U. E DI FOGGIA G., *L'alta velocità della spesa pubblica ferroviaria*, Special Report Istituto Bruno Leoni, 2014.
http://brunoleonimedia.it/public/Papers/IBL_SR-Spesa_Ferrovie.pdf
- AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI, *Relazione annuale 2012*.
- CASSESE S., *La retorica del servizio universale*, in S. Frova, a cura di, 1999.
- CASSESE S. E FRANCHINI C., *L'amministrazione pubblica italiana*, Il Mulino, Bologna, 1994.
- CASTELLI F., *Il servizio universale nelle telecomunicazioni. Valutazione dei costi e finanziamento*, Milano, Franco Angeli, 1997.
- CASTRONOVO V., a cura di, *Le Poste in Italia. Da amministrazione pubblica a sistema d'impresa*, Bari, Laterza, 2003.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali*, Bruxelles, 1992.
- CORTE DEI CONTI, *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Poste Italiane*, vari anni.
- CREMER H., DE RYCKE M. E GRIMAUD A., *Cost and benefits of universal service obligations in the postal sector*, in Crew e Kleindorfer, 1997.

- FROVA S., a cura di, *Telecomunicazioni e servizio universale*, Milano, Giuffrè, 1999.
- GIARDA P., A cura di, *Produttività, costi e domanda dei servizi postali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- ISTITUTO BRUNO LEONI, *Indice delle liberalizzazioni*, vari anni (2008-2013).
- N/E/R/A (1998), *Costing and Financing of the Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union*, Final Report for EC DG XIII.
- PERA A., *Finanziamento del costo netto del servizio universale e concorrenza*, in S. Frova, a cura di, 1999.
- PETRILLO G., a cura di, *Le Poste in Italia. 4. Dalla ricostruzione al boom economico 1945-1970*. Bari, Laterza, 2003.
- PETRILLO G., a cura di, *Le Poste in Italia. 5. Fra Stato e impresa. Dagli anni settanta ai giorni nostri*. Bari, Laterza, 2004.
- POSTE ITALIANE S.P.A., *Relazione di bilancio*, vari anni.
- ROSSI R. E FLORIO M., *La concorrenza nel mercato postale europeo: il caso TNT Post Groep*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3, 2000.
- STUMPF U., *Providing universal service in competitive postal markets*, in Crew e Kleindorfer, 1997.
- UPU, *Statistiques des services postaux*, Berna, Bureau International de l'UPU, vari anni.