

# La regolazione delle reti e delle infrastrutture tra Stato e Mercato

## I servizi postali

GENNAIO 2007

Il gruppo di **ASTRID** che ha elaborato questo paper è stato coordinato da Vincenzo Visco Comandini. Il paper fa parte di uno studio più ampio su Infrastrutture e servizi a rete tra regolazione e concorrenza coordinato da Paola M. Manacorda.

Hanno contribuito al lavoro del gruppo Franco Bassanini, Salvatore Biasco, Adolfo Consiglio, Annalisa Cutolo, Luigi Di Paola, Andrea Grillo, Cristina Imperi, Franco Padelletti, Giampaolo Rossi, Rosario Strazzullo.

Al coordinamento del gruppo ha contribuito, per lo staff di Astrid, Davide Colaccino.

Non tutte le posizioni espresse dal Rapporto sono necessariamente condivise da tutti i partecipanti al gruppo di lavoro.

Il paper è stato oggetto di un seminario di studio e discussione che si è tenuto il 30 settembre 2008 al quale hanno partecipato il Ministro per le comunicazioni Paolo Gentiloni, Ciro D'Amico, Ugo Arrigo, Salvatore Biasco, Rosamaria Binetti, Fernando Bruno, Giandomenico Caggiano, Giovanni Calabò, Ettore Calogero, Matteo Del Fante, Mario Fiorentino, Michele Florio, Vanna Giacobbe, Nunzio Guglielmino, Livia magrone Furlotti, Renato Matteucci, Giorgio Niuutta, Vincenzo Nunziata, Giampaolo Rossi, Piero Rubino, Massimo Sarmi, Cristina Selloni, Rosario Strazzullo, Antonino Turicchi,

*Tutti i diritti riservati*

## **ASTRID**

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche  
Corso Vittorio Emanuele II, 142 - 00186 Roma [+39 066810261]

[www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)

## INDICE\*

### Introduzione\*\*

#### 1. Le politiche di liberalizzazione e i due modelli di business

#### 2. Le caratteristiche della rete postale

- 2.1 Proprietà tecnico-economiche
- 2.2 Domanda e sostenibilità economica del servizio

#### 3. Il finanziamento del servizio universale nello scenario liberalizzato

- 3.1 Il problema del servizio universale
- 3.2 Strumenti e metodi alternativi all'area riservata
  - 3.2.1 Il fondo di compensazione finanziato dall'industria
  - 3.2.2 L'asta competitiva tramite appalto pubblico
  - 3.2.3 Il trasferimento dal bilancio dello Stato
  - 3.2.4 Il sussidio incrociato legittimo
  - 3.2.5 La compartecipazione all'IVA

#### 4. Le condizioni concorrenziali e l'accesso alla rete

- 4.1 La separazione dei servizi postali dal bancoposta
- 4.2 L'accesso alla rete postale
- 4.3 Il costo del lavoro
- 4.4 Le possibilità di ampliamento del mercato postale attraverso la pubblicità

#### 5. La nuova frontiera del servizio universale: Poste Italiane come sportello per i servizi della Pubblica Amministrazione

- 5.1 La rete di comunicazione di Poste Italiane
- 5.2 L'impatto del digital divide
- 5.3 I servizi di e-government

#### 6. Profili di mercato

- 6.1 Il servizio postale tradizionale. Analisi del mercato e modelli di business
  - 6.1.1 Peculiarità del servizio postale in Italia
- 6.2 Il mercato del corriere espresso, l'eCommerce e i nuovi business
  - 6.2.1 Il corriere espresso

---

\* Il presente capitolo è stato curato da Vincenzo Visco Comandini, autore dei primi quattro paragrafi con l'eccezione del 4.4.1, scritto da Annalisa Cutolo. Cristina Imperi è l'autore del par. 5, Luigi Di Paola e Adolfo Consiglio del par. 6, Andrea Grillo del par. 7. Le opinioni espresse in questo lavoro non impegnano in alcun modo le istituzioni o le aziende di appartenenza degli autori.

\*\* Di Paola M. Manacorda

### 6.2.2 L'eCommerce e i nuovi business

### 6.3 I servizi finanziari. Rete degli uffici postali e servizi

## 7. Profili normativi

7.1 La normativa comunitaria

7.2 La normativa nazionale

7.3 La nuova proposta di direttiva postale

7.4 Le posizioni degli stati membri

## Introduzione

### L'ambito

L'ambito di analisi del Gruppo di ASTRID, coordinato da Paola M. Manacorda e François De François De Brabant, è quello delle grandi reti infrastrutturali caratterizzate dal fatto di essere:

- a) non duplicabili o almeno difficilmente duplicabili;
- b) mezzi trasmissivi di grandi servizi rivolti a tutta la cittadinanza, con carattere spesso essenziale.

Da questi due elementi deriva, a giudizio del Gruppo, **il carattere strategico di queste reti** (sia per la competitività del sistema produttivo sia per la coesione sociale del Paese) e il fatto che, siano esse pubbliche o private, **la politica non può disinteressarsene completamente**.

L'ambito è stato circoscritto, in prima istanza, alle reti nazionali:

- a) Reti di trasporto fisico: autostrade, ferrovie, porti e aeroporti (sottogruppo coordinato da Mario Sebastiani).
- b) Reti energetiche (sottogruppo coordinato da Pippo Ranci).
- c) Reti idriche (sottocoordinato da Rosario Mazzola).
- d) Reti di telecomunicazioni (sottogruppo coordinato da Paola M. Manacorda)
- e) Reti postali (sottogruppo coordinato da Vincenzo Visco Comandini).

La costituzione del Gruppo ha preso spunto dalla considerazione che tutte le reti delle quali esso si occupa sono attraversate in questi anni da due processi:

- **la liberalizzazione dei mercati;**
- **la privatizzazione delle aziende dominanti<sup>1</sup>.**

### L'obiettivo

Obiettivo del Gruppo di lavoro è quello di suggerire delle politiche che **tutelino e rafforzino, nel corso dei due processi prima indicati, l'interesse pubblico** sotteso al buon funzionamento di queste reti, nella convinzione che la sola questione della proprietà (pubblica o privata) di esse non sia elemento determinante né esclusivo nel perseguitamento dell'interesse pubblico.

---

<sup>1</sup> Mentre è certo che il gruppo di lavoro ha del tutto chiara la distinzione tra questi due processi, essa appare invece assai poco ben definita nell'intenso dibattito politico che si è recentemente aperto, in particolare sul caso Telecom.

La ripetuta invocazione di maggiori poteri ad AGCOM (che come è noto si occupa di liberalizzazione) per salvaguardare il carattere strategico della rete Telecom dimostra quanta confusione ancora ci sia nel ceto politico su questo argomento.

E' chiaro che questa riflessione chiama in causa il più vasto tema del **rapporto tra Stato e mercato**, sul quale il gruppo non ha certo tutte le competenze per esprimersi. Tuttavia riteniamo che, nello specifico delle reti, sia possibile fin da ora indicare alcuni di quegli strumenti, senza tema di apparire troppo audaci.

## **Metodo di lavoro**

Ogni sottogruppo, guidato da un coordinatore, oltre ad una sintetica descrizione dello stato delle reti sotto il profilo tecnologico, economico e normativo, avanza delle proposte in ordine agli strumenti e alle procedure da mettere in campo nei due processi prima indicati (soprattutto in quello di privatizzazione, essendo i processi di liberalizzazione largamente determinati dalle Direttive Europee).

Le soluzioni non dovranno necessariamente essere sviscerate in tutti i loro punti di forza e di debolezza, anche se naturalmente dovranno essere pensate con un minimo di realismo.

Le soluzioni avanzate (alcune simili per le diverse reti, altre ovviamente diverse) verranno sottoposte alla verifica di panel di esperti in appositi workshops, per le opportune verifiche di legittimità, costituzionalità, sostenibilità economica e di altro tipo.

## **Criteri di strategicità**

Per individuare le misure il Gruppo ha cercato di definire con chiarezza i criteri di strategicità delle diverse reti, intendendo con ciò che **senza queste reti o con una loro gestione non adeguata, il Paese soffre, indicando inoltre alcuni criteri, del tutto empirici, per identificare gli interessi pubblici da perseguire.**

E' stata avanzata, a cura di coordinatori del Gruppo una proposta di criteri, che qui si riporta, aperta ovviamente al contributo di tutti gli interlocutori.

Assumendo che l'interesse pubblico si sostanzia in tre aspetti:

- **coesione sociale (compresa l'estensione e il rafforzamento della democrazia);**
- **competitività del sistema economico;**
- **sicurezza nazionale.**

Gli interessi strategici possono essere analizzati da diversi punti di vista, tra di loro non mutuamente esclusivi:

⇒ **Per i consumatori/utenti:**

- capillarità della rete e facilità di accesso (servizio universale o pseudo tale)
- continuità del servizio;
- tariffe proporzionate ai servizi offerti, eque e trasparenti;
- facilitazioni di accesso per i ceti o le aree svantaggiate;

- pluralità di offerta e possibilità di scegliere e cambiare fornitore ove consentito tecnicamente.

⇒ **Per il sistema economico complessivo e per i concorrenti delle aziende dominanti:**

- ampie possibilità di concorrenza per i servizi che transitano sulle reti;
- parità di trattamento interna/esterna nel caso di operatori i di rete integrati verticalmente;
- tariffazione dei diritti di passaggio sulle reti, equa, trasparente e non discriminatoria;
- certezza di investimenti e di adeguamento tecnologico della rete;
- capacità di creare valore;

⇒ **Per la sicurezza nazionale**

- integrità e sicurezza della rete, sia rispetto ai guasti che alle indebite intrusioni.

## 1. Le politiche di liberalizzazione e i due modelli di business

In questo lavoro vengono discussi i principali vincoli di natura concorrenziale esistenti nel mercato dei servizi postali in Italia, analizzati anche alla luce della proposta di terza direttiva europea di liberalizzazione finale del mercato europeo, recentemente approvata dal Consiglio dei Ministri Europei e di imminente discussione finale al Parlamento Europeo.

La proposta della Commissione Europea, abolendo definitivamente la riserva di produzione oggi ancora accordata ai principali fornitori postali nazionali, conclude il percorso di liberalizzazione avviato con la prima direttiva 97/67<sup>2</sup>. Al fine di mantenere il carattere universale del servizio postale, la bozza di terza direttiva prevede alcuni strumenti di regolazione (fondo di compensazione, trasferimento statale, appalto pubblico) che dovrebbero consentirne la fornitura anche in un mercato interamente liberalizzato<sup>3</sup>.

Il dibattito sulla direttiva verte solo in apparenza sulla decisione di procedere alla liberalizzazione finale del mercato – sia gli stati membri che gli operatori nazionali ritengono tale scelta ormai presa sul piano politico<sup>4</sup> – mentre i veri punti in discussione, destinati a proseguire e, forse, ad ampliarsi in sede di adozione della direttiva nelle legislazioni nazionali, riguardano le modalità effettive di conciliazione fra servizio universale e concorrenza di mercato. Due filosofie antitetiche, concettualmente corrispondenti ad altrettanti modelli di business, si stanno oggi confrontando in Europa.

Da un lato vi è chi ritiene pienamente valido, in termini di valore del prodotto, il mantenimento dell'attuale livello di offerta del servizio postale universale, consistente nel recapito quotidiano della posta sull'intero territorio nazionale, al fine di sfruttare pienamente, laddove conseguibili, le economie di scala e di varietà (offerta congiunta di posta con altre attività finanziarie, assicurative, di telecomunicazione, di servizi svolti per conto della pubblica amministrazione) e, soprattutto, le esternalità di rete generate dall'ubiquità di offerta. Questa strategia ipotizza che, nonostante la crescente concorrenza esercitata dai media digitali, la lettera continui a disporre di alcuni vantaggi competitivi, in particolare la gratuità ed universalità del recapito e la possibilità di personalizzazione del messaggio. In tale ottica, la liberalizzazione del mercato, accrescendo la concorrenza che spinge i prezzi ad allinearsi ai costi, può essere vista con favore a condizione di mantenere la gratuità e l'universalità del recapito. Infatti, la distribuzione gratuita implica, per chi possiede un domicilio conosciuto, l'impossibilità di disconnettersi dalla rete postale (ovvero rendere irreperibile il proprio domicilio), caratteristica che la rende un servizio altamente apprezzato dai grandi speditori, pubblici e privati.

---

<sup>2</sup> I profili giuridici di questa evoluzione sono analizzati al par. 7.

<sup>3</sup> I pro e contro delle diverse soluzioni sono discussi al par. 3.

<sup>4</sup> Nel settembre 2007 è stato trovato un compromesso che ha spostato in via definitiva la data al 2011.

A tale strategia se ne contrappone un'altra, più pessimista sul futuro del mercato delle lettere, consistente nell'adozione di una politica di inflessibile contenimento dei costi (se necessario quindi del personale), anche a prezzo di ridurre alcuni profili di qualità del servizio. La sua finalità principale è di accrescere il grado di flessibilità della rete di distribuzione attraverso l'eventuale riduzione dei livelli di universalità (ad esempio, obbligo di recapito limitato a soli 3 giorni la settimana)<sup>5</sup>, ammettendo standard di qualità differenziati sul territorio nazionale. Questi ultimi risulterebbero verosimilmente elevati dove i volumi lo permettono, ridotti dove il traffico non risulta remunerativo e dove quindi non c'è ragione economica di offrire il servizio ad un livello di qualità (e costo) elevato.

Questa seconda strategia, inoltre, prevede di iniziare politiche di differenziazione fra gli utenti postali ad alta e a bassa disponibilità a pagare per il servizio, anche adottando sistemi tariffari che mettono in discussione il principio del recapito gratuito. L'obiettivo sarebbe di spingere gradatamente il servizio postale tradizionale verso prezzi più elevati degli attuali (non remunerativi in più o meno ampie porzioni del territorio nazionale), grazie anche a nuove attività a valore aggiunto che lo avvicinerebbero al corriere espresso, tendenzialmente rivolto a specifici target di clienti e sempre meno ad un'indifferenziata cittadinanza. In altre parole, il perimetro del servizio universale verrebbe ridotto all'essenziale, in modo da lasciare maggiore libertà commerciale al resto del mercato.

Mentre la prima strategia è fatta propria dai paesi anglosassoni (USA, Regno Unito) e di lingua francese, diversi fra loro quanto a modello regolatorio ma uniti dalla convinzione di un futuro per il mercato postale universale, la seconda sembra essere quella prescelta, pur con differenze, dai paesi continentali del Nord Europa (Germania, Olanda, paesi scandinavi). Gli operatori di quest'ultimo gruppo di paesi sembrano infatti orientarsi verso un modello di business fortemente identificato con il corriere espresso, di cui sono peraltro i principali fornitori a livello mondiale (non a caso DHL e TNT sono controllati rispettivamente dalle poste tedesche ed olandesi), che ha costruito il proprio successo sul principio della esclusività di fornitura postale corredata da attività addizionali.

In Europa entrambe le posizioni, per esigenza di chiarezza qui presentate in forma antitetica quando nella realtà del mercato spesso non lo sono, coesistono con l'obiettivo, comune a tutti gli operatori postali nazionali<sup>6</sup>, di ridurre la dipendenza dal business postale tradizionale nel mercato interno, giudicato comunque a rischio sia per l'accresciuta concorrenza per effetto della liberalizzazione sia, soprattutto, per l'effetto di sostituzione esercitato dagli altri media, la cosiddetta *e-substitution*, in cui un numero

---

<sup>5</sup> Nella versione provvisoria dello studio prospettico di valutazione della liberalizzazione svolto da Pricewatercoopers (2006) per conto della Commissione Europea, si proponeva di ridurre l'obbligo di recapito a 3 giorni. La riduzione dell'obbligo non significa che il livello *effettivo* di offerta del recapito scenda ovunque a 3 giorni la settimana, ma solo che il fornitore diventa libero di sceglierlo entro tale soglia minima.

<sup>6</sup> Il mercato postale in Italia e le strategie di Poste Italiane sono analizzati al par. 6.

crescente di messaggi cartacei è progressivamente sostituito da più efficienti sistemi di comunicazione basati su tecnologie IP.

Ciò può essere ottenuto sia diversificando le fonti di ricavo (logistica, corriere espresso, servizi finanziari o assicurativi, ecc.) sia, per gli operatori meglio attrezzati, acquisendo quote nel mercato delle lettere negli altri paesi.

Un aspetto non secondario della capacità di creare condizioni concorrenziali dei mercati postali è quello dell'accesso obbligatorio (*mandated access*) alla rete di recapito dell'operatore nazionale<sup>7</sup>. Si tratta di una politica regolatoria non unanimemente condivisa, che prevede specifici obblighi di accesso per l'operatore dominante a prezzi predefiniti in funzione dei punti di accesso lungo la catena produttiva, delle quantità e delle prelavorazioni effettuate. Vigente sia negli Stati Uniti (che per primi l'hanno adottata negli anni ottanta) dove il recapito è in monopolio, sia nel Regno Unito dove il mercato è invece liberalizzato, l'accesso obbligatorio consente di creare una certa vivacità concorrenziale nelle attività a monte. E' una soluzione criticata da alcuni operatori nazionali che ritengono strategico il mantenimento del controllo sull'intera catena del valore del servizio, ma presenta il vantaggio di risolvere il problema della fornitura universale, concentrata in larga misura nel recapito, che diventa per via regolatoria una *essential facility*, i cui oneri potrebbero essere più facilmente condivisi fra tutti gli operatori.

In alcuni paesi, specie quelli, come l'Italia, dove la dimensione del mercato è ridotta, il peso economico dell'offerta del servizio con modalità universali può essere elevato, e di conseguenza si rendono necessarie misure capaci di consentirne la fornitura in un mercato liberalizzato<sup>8</sup>. In Italia, la particolare ristrettezza del mercato sembra rendere preferibile la soluzione di assoggettare l'IVA ai servizi postali ordinari (oggi vige l'esenzione soggettiva di Poste Italiane ma non dei concorrenti) e di destinarne parte del gettito per finanziare il servizio universale, il cui livello si ridurrebbe grazie ad un azzeramento dell'IVA indeducibile. I pro e i contro di queste strategie possono essere valutati illustrando i principali caratteri economico-regolamentari del servizio postale.

## 2. Caratteristiche di base della rete postale

Rispetto ad altri servizi economici d'interesse generale (SIEG), quello postale si caratterizza per due elementi fondamentali che, nei paesi industrializzati<sup>9</sup>, ne determinano modalità di fornitura e, conseguentemente, possibilità di sviluppare forme efficaci di concorrenza:

- i) le specifiche proprietà tecnico-economiche della sua rete quando è soggetta agli obblighi di fornitura universale;
- ii) la domanda quale fattore critico della sostenibilità economica del servizio.

---

<sup>7</sup> Il tema è trattato al par.4.

<sup>8</sup> La questione è sviluppata nel par.3.

<sup>9</sup> Nel terzo mondo il servizio postale presenta caratteri diversi, in particolare una fornitura di fatto non universale, rivolta alle sole classi medie e alte, che rappresentano una fascia ristretta della popolazione. Sul tema vedi Anson –Toledano (2008)

## 2.1 Proprietà tecnico-economiche

La rete postale è di natura esclusivamente organizzativa, mancante di connessioni fisiche fra i nodi di distribuzione sul territorio. Si differenzia dagli altri servizi a rete perché le sue infrastrutture, facilmente replicabili in assenza di costi sommersi, non presentano alcun carattere di essenzialità<sup>10</sup>. È servizio ad alta intensità di lavoro nella fase cruciale del recapito, e richiede un limitato livello di investimenti, gran parte dei quali recuperabili o, nel caso delle macchine smistatici della posta, dimensionabili sui volumi effettivamente lavorati. Data la semplicità della tecnologia di produzione, le possibilità di innovazione di prodotto e/o processo sono relativamente limitate. Nelle lettere di origine business, che rappresentano l'80-90 per cento del traffico, vengono integrate le attività di recapito con quelle di gestione dei data base, preparazione, trasmissione e stampa degli invii.

Il servizio postale è formato da due reti distinte sotto i profili organizzativo ed economico: la rete di distribuzione della posta e quella degli uffici postali. La prima è composta in Italia da circa 35 mila zone di recapito (i percorsi del portalettere) ed è interamente finanziata da chi spedisce la posta, bene invece gratuito per chi la riceve<sup>11</sup>. La seconda è quella dei circa 14 mila uffici postali (d'ora in poi, UP) presenti in quasi tutti i comuni italiani<sup>12</sup>, che svolgono funzioni di accettazione di lettere e pacchi alla clientela retail e offrono servizi di pagamento e risparmio di facile utilizzo<sup>13</sup>.

Entrambe le reti forniscono servizi soggetti ad obblighi di universalità, ossia a offerta definita non da autonome scelte imprenditoriali o remunerazione del capitale investito, ma con una differenza. Mentre nel caso del recapito postale vigono precise norme, nazionali e comunitarie, che ne specificano il livello (servizio quotidiano per 5 giorni a settimana sull'intero territorio nazionale<sup>14</sup> a standard predefiniti), nel caso degli UP tali obblighi, salvo l'accettazione dei sopra ricordati servizi postali di base, sussistono in forma solo implicita<sup>15</sup>, perché Poste Italiane si impegna *de facto* a mantenere quanto più possibile inalterata l'estensione della rete degli UP e ad effettuare solo modifiche

<sup>10</sup> L'unica eccezione è costituita dalle caselle postali affittate ai clienti presso gli uffici di maggiore dimensione, che potrebbero costituire un'infrastruttura essenziale se il loro accesso venisse negato alle imprese concorrenti (vedi Panzar, 2006).

<sup>11</sup> Il francobollo e il ricevimento gratuito delle lettere a domicilio furono le due grandi innovazioni nel servizio postale introdotte da sir Rowland Hill nel 1839 nel Regno Unito e subito imitato in tutti i paesi. Ad esse seguì, successivamente, l'uniformità territoriale del prezzo.

<sup>12</sup> Solo il 4,5% dei comuni italiani è oggi sprovvisto di ufficio postale (vedi par. 6).

<sup>13</sup> I ricavi realizzati in un tipico ufficio postale sono costituiti per circa il 70 per cento da servizi finanziari e assicurativi e solo per il 30 per cento da servizi postali.

<sup>14</sup> In alcuni paesi, fra cui l'Italia, il recapito postale viene svolto anche il sabato, scelta produttiva in genere fortemente apprezzata dai clienti speditori, date le più elevate probabilità per il portalettere di incontrare il destinatario.

<sup>15</sup> Nel contratto di Programma stipulato fra il Ministero delle Comunicazioni e Poste Italiane le attività di Bancoposta non sono incluse fra quelle soggette a obblighi di universalità, né sussistono specifici obblighi di mantenimento della rete degli UP, come avviene ad esempio in Germania, dove vigono standard minimi di densità sul territorio.

derivanti da mutamenti demografici, abitativi o stagionali della popolazione residente<sup>16</sup>. In Italia come negli altri paesi la scelta di localizzazione degli UP è stata storicamente basata su ragioni di consenso politico locale e di massimizzazione dell'accessibilità ai servizi, non di profitabilità come è invece caratteristico della rete degli sportelli bancari: in Italia, esattamente come negli Stati Uniti, gli UP hanno rappresentato un efficace strumento di *“binding the nation together”* (Cohen et al, 2008). L'effetto economico della fornitura dei servizi erogati con queste caratteristiche è duplice: da un lato impone all'operatore nazionale oneri addizionali derivanti dagli obblighi di universalità, dall'altro gli consente lo sfruttamento di economie di varietà potenzialmente capaci di compensarli<sup>17</sup>. Una fornitura ubiqua e universale implica, infatti, che una parte, più o meno estesa, delle reti di distribuzione sia antieconomica (per la consegna della posta le aree a bassa densità dei punti di recapito; per gli uffici postali un elevato tasso di inattività durante l'orario di apertura, vedi Ambrosini, Boldron, Roy, 2005); ciò nonostante, all'operatore può convenire di mantenere in funzione la rete, grazie alla fornitura congiunta di nuovi e ulteriori servizi, in Italia soprattutto quelli di bancoposta. Questi ultimi, del tutto simili a quelli bancari di base (con la sola eccezione del credito, oggi ancora riservato alle banche<sup>18</sup>), una volta modernizzati nelle procedure e nell'offerta dei prodotti, sono ben presto diventati competitivi rispetto a quelli più costosi offerti dagli istituti di credito. A tali servizi si aggiungono quelli postali a valore aggiunto, come il corriere espresso, ovvero non postali (telecomunicazione, come la vendita di SIM per cellulari con il marchio di Poste Italiane, che l'ha resa operatore mobile virtuale) o la possibilità di gestire alcune frequenze di WiMax per collegare uffici postali oggi esclusi dalle connessioni a banda larga<sup>19</sup>, o attività esercitate da Poste Italiane per conto di altre amministrazioni pubbliche, come la distribuzione delle patenti di guida, l'accettazione delle domande per la regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari o la gestione dei servizi di tesoreria per i piccoli comuni.

Per l'operatore nazionale, la possibilità di offrire in modo economicamente sostenibile questo coacervo di servizi costituisce un vantaggio competitivo (ma anche un beneficio netto per la collettività), derivante dalla possibilità di sfruttamento di economie di scala dal lato della domanda<sup>20</sup> e di economie di varietà<sup>21</sup>. Nel primo caso l'esternalità

<sup>16</sup> Poste Italiane considera marginali e suscettibili di chiusura gli UP che effettuano meno di 30 operazioni a settimana.

<sup>17</sup> Un operatore che valuta l'obbligo di universalità un'importante opportunità di business sono le poste svedesi, il cui mercato nazionale, con circa 700 invii procapite l'anno, è uno dei più ampi al mondo.

<sup>18</sup> I servizi di Bancoposta sono assoggettati alla medesima disciplina delle banche sulla raccolta di risparmio e sugli strumenti di pagamento, mentre a Poste Italiane è oggi fatto divieto di erogare servizi di credito, che vengono offerti nei maggiori UP in nome e per conto di istituti bancari.

<sup>19</sup> Il tema è trattato al par.5.

<sup>20</sup> Sul concetto di economie di scala dal lato della domanda, o esternalità di rete, vedi Shapiro-Varian (1999), Liebowitz (2002), Varian-Farrell-Shapiro (2004).

<sup>21</sup> Si realizzano economie di varietà (o gamma) quando i costi totali di una produzione congiunta di due output da parte di un'unica impresa sono inferiori a quelli sopportati in caso di produzione separata fra due imprese.

positiva di rete si genera quando i clienti, in primo luogo lo Stato, si rivolgono alle poste perché costituiscono l'unica piattaforma capace di recapitare in tutta Italia senza costi per il destinatario, oppure di offrire un nuovo prodotto o servizio su una rete di vendita già esistente e diffusa sull'intero territorio nazionale. Va precisato, tuttavia, che affinché si realizzzi un vero vantaggio economico o funzionale nella produzione di servizi della PA da parte di Poste Italiane occorre selezionare quelli che più si avvicinano a quanto già svolto dall'azienda: in particolare le attività di *front office* (accettazione/consegna documenti, consultazione data base, prenotazioni di servizi) in quanto più facilmente armonizzabili con quanto già svolto dagli operatori degli UP. Sono invece da escludere le attività di produzione di atti amministrativi, che richiedono procedure predefinite per legge e competenze che esulano dal know-how di Poste Italiane.

La gratuità del recapito postale ha da sempre costruito un rompicapo per gli economisti (Panzar, 1991). Il paradosso che la componente più costosa del servizio sia anche quella offerta gratuitamente, ha stimolato alcune proposte per trasformare il recapito in servizio a pagamento, teoricamente interessanti ma in pratica di assai difficile se non impossibile attuazione (Visco Comandini, 2006)<sup>22</sup>.

Al contrario, la recente teoria dei mercati a più versanti sembra fornire una spiegazione convincente sull'utilità di mantenere gratuita la rete del recapito postale. Secondo questa teoria, un'industria (o, più precisamente, una piattaforma che eroga servizi) ha natura multilaterale quando sussistono almeno tre condizioni: 1) si è in presenza di distinti gruppi di clienti; 2) una parte di almeno uno di tali gruppi beneficia dall'avere la propria domanda coordinata con quella di altri gruppi; 3) un intermediario posto al centro delle relazioni (il gestore della piattaforma) può svolgere la funzione di coordinamento in maniera più efficiente di tante relazioni bilaterali fra i membri dei diversi gruppi (Evans, 2003)<sup>23</sup>.

In tale ottica, il servizio postale può essere visto come una piattaforma a due versanti che connette fra loro, soddisfando le relative domande, i grandi clienti speditori (utilities, banche, assicurazioni, PA, ma anche inserzionisti pubblicitari) e i residenti destinatari degli invii. Se non vi fosse la piattaforma "servizio postale" le banche, le utilities o la stessa PA dovrebbero sopportare costi molto elevati per stabilire/mantenere regolari

---

<sup>22</sup> In letteratura i sostenitori della tesi del recapito postale a pagamento (Owen-Willig, 1981; Schwarz-Schilling, 2001; Felisberto et al, 2005) si rifanno ad un saggio di Coase (1939) che in realtà criticava l'uniformità tariffaria, non la distribuzione gratuita della posta.

<sup>23</sup> Evans (2003) ha classificato in tre classi le industrie a più versanti, a seconda del ruolo svolto dalla piattaforma di coordinamento: i) i facilitatori del mercato (mercato immobiliare); ii) i generatori di audience (i media: giornali, TV, portali); iii) i coordinatori di domanda (software, sistemi operativi, carte di credito, sistemi di vendita e pagamento on-line). A loro volta, le piattaforme possono essere classificate in a) coincidenti (in cui piattaforme concorrenti offrono prodotti fra loro sostituibili), b) intersecanti (dove la sostituibilità, e quindi la possibilità di concorrenza, è limitata), c) di monopolio, dove non c'è concorrenza in uno o più versanti. Alla luce di queste tassonomie, i servizi postali costituiscono una piattaforma del tipo sia ii) che iii), a seconda del regime di mercato e/o regolatorio vigente, coincidente, intersecante o di monopolio.

rapporti con i propri clienti (cittadini), gli inserzionisti pubblicitari per raggiungere la loro clientela potenziale. La teoria prevede che il soggetto che gestisce la piattaforma, se i diversi lati presentano differenze quanto ad esternalità, sia in grado di influenzare il volume delle transazioni effettuate nei diversi versanti, fissando prezzi più alti per un lato della piattaforma (superiori al costo marginale) e più bassi (o, al limite, negativi) per l'altro (Armstrong, 2002; Parker-Van Alstyne, 2002; Rochet-Tirole, 2002, 2003; Evans, 2003; Argentesi-Filistrucchi, 2004; Armstrong-Wright, 2004). Questo fenomeno è particolarmente evidente nel servizio postale, dove l'interazione delle domande dei grandi speditori e dei clienti destinatari con positiva disponibilità a pagare genera forti effetti positivi di rete, resi possibili proprio dalla gratuità del recapito, che diventa la condizione necessaria affinché nessun destinatario possa essere “disconnesso” dalla rete universale di distribuzione<sup>24</sup>. Applicando dunque la teoria del mercato a più versanti al servizio postale emerge così che se, come è in uso nelle TLC o nei servizi di gas ed elettricità, venisse introdotto un canone di accesso/connessione finalizzato ad estrarre rendita dal consumatore-destinatario, il vantaggio dell'esternalità di rete verrebbe interamente perduto: “*Don't touch the receiver*” (Jaag-Trinkner, 2008).

## 2.2 Domanda e sostenibilità economica del servizio

Data la natura a rete del servizio in cui la presenza di obblighi di universalità accresce la componente fissa dei costi, la sostenibilità economica del suo fornitore nazionale dipende fortemente dai livelli della domanda.

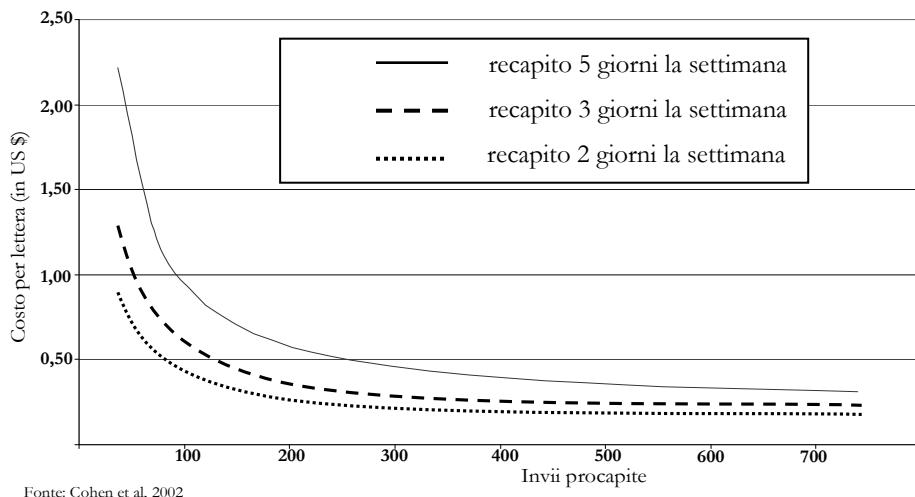
Un recente studio multipaese (Cohen et al, 2002, 2006) ha sistematizzato la relazione fra costi e domanda di posta. La relazione è mostrata nella seguente figura 1, in cui la curva è stata costruita sulla base di una funzione generale di costo del servizio postale, prendendo a riferimento i dati dell'operatore nazionale americano USPS e facendone variare i volumi sulla base delle elasticità di costo definite dalla Postal Regulatory Commission statunitense<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Nei mercati a più versanti, la presenza di domande distinte e interrelate di ciascun lato tende a modificare i coefficienti di elasticità della domanda al proprio prezzo, in alcuni casi aumentandone il valore (mercato dei quotidiani e delle riviste), in altri riducendolo (servizi postali). Una possibile spiegazione del secondo fenomeno è che i grandi speditori di posta sono tendenzialmente poco reattivi ad aumenti di prezzo (determinato in larga misura dal costo del lavoro), perché includono nella loro funzione di domanda il beneficio derivante dalla gratuità della distribuzione.

<sup>25</sup> L'ipotesi su cui è basato il lavoro, che nasce dall'evidenza empirica degli addetti a questa industria, è che il servizio postale universale è organizzato in modo sostanzialmente simile in tutto il mondo industrializzato, con limitate differenze (come il recapito su 5 o 6 giorni; i mezzi di trasporto del portalettere come auto, bicicletta o a piedi) di cui si può tenere conto in sede di stima dei suoi costi.

**Figura 1 Stima del modello dei costi unitari postali riferiti a costi e volumi dell'operatore nazionale statunitense USPS (anno 1999)**



Fonte: Cohen et al, 2002

Dalla figura si evidenzia come le curve dei costi unitari, che si riferiscono ai mercati nazionali, decrescano in modo significativo all'aumentare dell'output per livelli procapite bassi, mentre oltre 300-400 invii per abitante i costi appaiono sostanzialmente costanti. Questa figura suggerisce l'esistenza di asimmetrie fra paesi quanto a condizioni concorrenziali. Infatti una liberalizzazione del mercato nazionale risulta produrre effetti diversi a seconda della dimensione della domanda: un operatore che serve un mercato con 500-700 invii procapite può anche correre il rischio di perdere il 20-30% di quota di mercato a favore dei concorrenti, perché i propri costi non cresceranno in modo significativo, mentre per un operatore con 100-150 invii anche una perdita più modesta, ad esempio solo il 10%, rischia di compromettere il suo equilibrio finanziario.

Tuttavia, lo studio di Cohen e colleghi mostra anche che riducendo il recapito settimanale a 3 o ancor più a 2 giorni, la curva di costo, oltre che scendere di livello, si schiaccia in modo sensibile, riducendo lo svantaggio competitivo subito dall'operatore universale con limitati volumi. Questo risultato conferma la tesi espressa dello studio PriceWaterCoopers (2006) per la Commissione Europea, secondo cui la riduzione dell'attuale obbligo di recapito quotidiano favorirebbe condizioni di effettiva concorrenzialità nel mercato.

In ciascun paese, i livelli di domanda di posta dipendono da cause generali legate alla struttura e ai caratteri dell'economia e della società<sup>26</sup> (fra cui reddito, grado di competitività, nuclei familiari, consuetudine alla comunicazione scritta, sviluppo dei sistemi di pagamento non-cash, acquisti online o per corrispondenza), in larga misura esogeni rispetto alle possibilità d'intervento degli operatori (Fioramanti, 2006). I paesi dove l'industria pubblicitaria è sviluppata e innovativa e dove si registra forte

<sup>26</sup> Vedi par.6.

concorrenza soprattutto nel settore dei servizi, sono anche molto sviluppati i mercati postali del direct mail e delle comunicazioni delle imprese con i propri clienti, perché queste ultime tentano di differenziare i loro prodotti anche tramite messaggi e invii postali più o meno personalizzati, e di conseguenza la profittabilità dell'operatore postale è elevata. Laddove invece, come ad esempio in Italia, il numero degli invii postali è basso, il business postale può arrivare a non essere profittevole nel suo complesso (com'è nel caso dell'Italia e del Giappone), e l'operatore nazionale finisce per dipendere da fonti di ricavo diverse da quelle del servizio postale tradizionale.

Ciò pone problemi di sostenibilità economica di lungo periodo, che richiedono particolare attenzione nella scelta e nell'utilizzo degli strumenti compensativi per gli extracosti del servizio universale.

### 3. Il finanziamento del servizio universale nello scenario liberalizzato

#### 3.1 Il problema del servizio universale

Gli obblighi posti in capo al fornitore del servizio universale (o ai fornitori nella scenario liberalizzato) condizionano fortemente le possibilità di competizione effettiva se la soluzione istituzionale prescelta è quella della concorrenza *nel mercato*, ovvero se c'è piena libertà d'ingresso e di fornitura selettiva. Si distinguono al proposito vincoli posti alle modalità di fornitura del servizio di distribuzione della posta (rete di recapito) da quelli di accesso *retail* (rete degli uffici postali), che presentano caratteri economici e possibili soluzioni assai diversi.

Nel mercato delle lettere, l'obbligo di consegna quotidiana a qualità predeterminata ed uniforme genera asimmetrie nei costi fra l'incumbent, obbligato a rispettarlo, e i nuovi entranti che potrebbero non avere tale obbligo *de jure* o *de facto* se servono, come ampie esperienze pratiche dimostrano<sup>27</sup>, solo determinate zone geografiche. Per questi ultimi, infatti, avendo almeno inizialmente un numero limitato di clienti speditori da servire, non c'è necessità di organizzare un recapito quotidiano, essendo sufficiente quello meno costoso basato su 2-3 volte la settimana<sup>28</sup>. Tale asimmetria può mettere l'incumbent in una posizione di svantaggio strutturale perché il vincolo legale gli impedisce di reagire adeguando i propri fattori di produzione (e quindi i costi) a quelli dei competitor. La riduzione dell'obbligo di distribuzione della posta a 3 giorni presenta il vantaggio di ridurre lo svantaggio di competitivo dei fornitori nazionali, ma implica che un servizio di interesse economico generale venga offerto con livelli di qualità a macchia di leopardo sul territorio, con alcune zone servite 3 volte la settimana altre, postalmente più dense, 5 o 6 giorni la settimana per autonoma scelta imprenditoriale del fornitore e non più per obbligo di legge. Inoltre, questa opzione presenta l'ulteriore svantaggio di generare effetti

<sup>27</sup> In Svezia la fornitura di servizi in zone limitate (il *cream-skimming*) è considerata normale pratica commerciale.

<sup>28</sup> E' questo il modello di business adottato da City Mail, il principale concorrente delle poste svedesi, riuscito a recentemente a conseguire una quota di mercato pari a circa il 5% (che sale al 30% nel recapito urbano delle lettere non prioritarie).

di cannibalismo fra i prodotti, perché nelle zone a 3 giorni riduce la qualità del corriere prioritario (venduto a qualità G + 1, giorno d'impostazione più 24 ore), incentivando il mercato a scegliere l'alternativa fra corriere espresso per chi ha alta disponibilità a pagare e servizio economico a 3 giorni per chi ne ha una più limitata.

La localizzazione degli uffici postali, storicamente finalizzata a massimizzare l'accessibilità ai servizi (non solo postali) della clientela non ha mai seguito logiche di profittevolezza. Tuttavia, a differenza del recapito, non sussistono, né almeno in Italia sono imposti per legge, standard di densità predefiniti per gli UP, come la distanza massima dai centri abitati. Si tratta di una scelta saggia, per almeno due ragioni.

La prima ragione, puramente tecnica, è che una sola dimensione (come la distanza) non riesce ad esprimere i reali bisogni di accesso dei cittadini al servizio, legati a variabili complesse come i flussi gravitazionali, le direttive del traffico pubblico e privato, l'occupazione o la lunghezza delle file in altri UP. La seconda ragione, economica, è che stante le ampie differenze territoriali, demografiche, di reddito, amministrative e quindi anche di domanda di utilizzo degli UP, l'applicazione di standard di accesso teorico (ovvero maggiore o minore diritto a disporre di un UP vicino a domicilio e/o lavoro) tende a configurarsi più come spesa pubblica per finalità redistributive che come accesso effettivo compensativo se e solo se il mercato fallisce, a servizi che si vorrebbero sempre più offerti con logiche di equilibrio economico. In questo quadro, l'imposizione di standard non risolverebbe il problema della domanda mentre vincolerebbe inutilmente la produzione del servizio.

Pertanto, la soluzione del trade-off fra equilibrio finanziario del fornitore universale (che richiede di chiudere alcuni uffici postali in grave deficit<sup>29</sup>) e massimizzazione dell'accessibilità della clientela risiede nell'applicazione di altri strumenti più flessibili come una contrattazione diretta *à la Coase* (1960) fra impresa pubblica incaricata del servizio e classe politica rappresentante degli interessi delle comunità locali.

In realtà, il problema degli uffici postali in deficit può essere in parte alleviato attraverso alcune misure di politica. Infatti, l'insaturazione dovuta ad inattività degli uffici può essere ridotta localmente se lo scambio fra impresa postale e rappresentanti politici fa ottenere alla prima, in cambio del mantenimento dell'ufficio, la gestione di alcuni servizi che enti locali hanno comunque deciso di affidare in outsourcing (ad esempio, fatturazione e amministrazione servizi o imposte locali), oppure se lo Stato affida a Poste Italiane le attività di *front office* di proprie attività amministrative, come ad esempio è recentemente avvenuto con le procedure di regolarizzazione di immigrati clandestini. Va ricordato, tuttavia, che tale soluzione dovrebbe essere in linea di principio costruita in modo da non confliggere con le norme antitrust, perché qualsiasi attività di competenza di pubbliche amministrazioni ma gestibile in concreto da terzi dovrebbe essere assegnata attraverso procedure di appalto pubblico.

### 3.2 Strumenti e metodi alternativi all'area riservata

---

<sup>29</sup> Poste Italiane considera uffici in grave deficit quelli che effettuano meno di 30 operazioni settimanali.

La proposta di direttiva della Commissione Europea, nel vietare qualsiasi forma di riserva legale di produzione in favore degli operatori, prevede una serie di misure, non mutualmente esclusive, atte a consentire il finanziamento del servizio universale in un ambiente liberalizzato: il fondo di compensazione, l'appalto pubblico, il trasferimento statale.

Oxera (2007) ha di recente ricostruito la tassonomia dei principi su cui dovrebbe basarsi un corretto sistema di finanziamento del servizio universale:

1) **Efficienza**, distinguibile in *allocativa*, che nel caso dell'industria postale spinge in direzione di un progressivo allontanamento dai prezzi uniformi; *produttiva*, che incentiva il mix ottimale di fattori di produzione; *dinamica*, di stimolo all'innovazione di processo o prodotto.

2) **Neutralità**, per garantire identità di trattamento fra incumbent e nuovi entranti, ma al contempo scoraggiare entrate inefficienti, disincentivi all'offerta di prodotti rilevanti, barriere all'entrata o iniquità nel carico del servizio universale (OCSE, 2004; FCC, 1996)<sup>30</sup>.

3) **Equità sociale**, ovvero equità nei meccanismi di contribuzione, sia da parte dei clienti che dei fornitori;

4) **Compatibilità con le norme sugli aiuti di stato**. Nella sentenza *Altmark*<sup>31</sup> la Corte di Giustizia ha stabilito i presupposti necessari affinché una compensazione con fondi pubblici assegnata per l'espletamento del servizio universale non venga considerata aiuto di stato:

i) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricati di obblighi di servizio universale;

ii) i parametri di calcolo della compensazione debbono essere definiti ex ante in modo trasparente ed obiettivo;

iii) la compensazione non può eccedere i costi netti originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico;

iv) la compensazione che non venga assegnata con procedura di appalto pubblico deve essere determinata sulla base dei costi che un'impresa media che avesse gli stessi obblighi sopporterebbe in condizioni simili<sup>32</sup>.

5) **Trasparenza dei meccanismi** e della ripartizione dei costi e dei benefici fra i diversi stakeholder.

6) **Praticabilità** del meccanismo che deve avere bassi costi di transazione.

---

<sup>30</sup> Negli Stati Uniti, la *Federal Communications Commission* ha raccomandato di basare le politiche per il servizio universale sui principi indicati nel *Telecommunications Act* del 1996 (ubiquità di offerta, accessibilità dei prezzi) più quello di neutralità concorrenziale.

<sup>31</sup> Sentenza nella causa C-280/00 *Altmark Trans GmbH e Regierungspraesidium Magdeburg contro Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, racc. 2003 p. I-07747

<sup>32</sup> Il quarto criterio è stato considerato non soddisfatto nella decisione Aiuto di stato NN 51/2006 sulla compensazione dell'onere del servizio universale a Poste Italiane per gli anni 2000-2005, Bruxelles 26.9.2006 C(2006) 4206 def. La Commissione in quella occasione, pur considerando la compensazione statale OSU a PI aiuto di stato, l'ha però giudicata compatibile con il Trattato Europeo.

7) **Proporzionalità** rispetto alle attività e alla scala di produzione. I piccoli operatori locali dovrebbero essere esentati perché il costo amministrativo potrebbe eccedere il beneficio.

Il rispetto di tutti questi criteri appare problematico, anche perché la loro adozione simultanea può in diversi casi generare *tradeoff* (ad esempio, proporzionalità e praticabilità potrebbero configgere con neutralità ed equità sociale). Tuttavia questi criteri rimangono comunque importanti sotto il profilo regolatorio, perché forniscono le linee guida da adottare in sede di definizione puntuale del meccanismo compensativo. Premessa essenziale all'analisi di tali strumenti è naturalmente la determinazione dell'ammontare del costo netto dell'onere del servizio universale (OSU). Se, in sede di calcolo, questo risulta di dimensioni limitate, ha poco senso istituirlo, tenuto conto delle distorsioni concorrenziali che la sua applicazione inevitabilmente comporta.

Due sono i principali metodi oggi utilizzati per la misurazione dei costi postali OSU: quello dei costi interamente distribuiti (FDC), e quello dei costi netti evitati (NAC). Il FDC è utilizzato oggi da Poste Italiane nella propria contabilità analitica e dal Ministero delle Comunicazioni per verificare l'onere dell'universalità gravante su Poste Italiane<sup>33</sup>, ed è basato sull'allocazione completa dei costi sui diversi prodotti. Il costo OSU viene qui calcolato come somma delle differenze fra costi e ricavi dei soli prodotti universali in perdita. Il costo netto può dipendere sia da aree di recapito non profitevoli, sia da obblighi di prezzi politici imposti sia anche da uffici postali in perdita<sup>34</sup>.

Il metodo, che presenta il vantaggio di non richiedere assunzioni o ipotesi perché utilizza solo dati già prodotti in contabilità industriale, è per ragioni pratiche preferibile nel mercato in monopolio se si è in presenza di oneri OSU rilevanti e quando la sua finalità, come è stato fatto in Italia, è determinare l'ammontare del trasferimento statale compensativo in favore del fornitore universale. Quando il mercato è liberalizzato, il NAC diventa invece il metodo preferibile dovendo servire ad una finalità più complessa, ossia creare reali condizioni di parità concorrenziale (il criterio 2) fra incumbent e nuovi entranti (Ambrosini, Boldron e Roy, 2005).

Il NAC segue il principio comunitario del MEIP – *Market Economy Investor Principle* - calcolato come differenza fra costo del servizio gravato dagli OSU e costo ottimale del servizio senza gli OSU, cui vanno sottratti i benefici, a volte significativi, derivanti dall'ubiquità del fornitore universale. È concettualmente simile al metodo di calcolo dei costi incrementali di lungo periodo (TELRIC) applicato nelle telecomunicazioni, in quanto misura la differenza fra costi e ricavi addizionali derivanti dalla fornitura universale, confrontata con quella di libero mercato.

---

<sup>33</sup> Il metodo è stato utilizzato dalla Commissione Europea in 2 casi di Aiuto di Stato, entrambi chiusi con un'assoluzione piena di Poste Italiane. Da osservare che lo stesso metodo ha portato invece alla condanna di Deutsche Post, che dovrà restituire allo stato tedesco 580 MLN di €.

<sup>34</sup> Calcolati, in questo caso, per la sola componente postale.

E' il metodo da preferirsi nel mercato liberalizzato perché considera flussi finanziari ipotetici (ma rilevanti sulla profitabilità degli operatori)<sup>35</sup>, la cui corretta stima aiuta a portare verso la parità le condizioni concorrenziali fra gli operatori. Il FDC considera come costo OSU ciascun prodotto universale che mostri un deficit di gestione: se il saldo è zero o positivo, il costo OSU è per definizione pari a zero. Con il NAC, invece, può accadere che il costo OSU totale sia pari a zero anche se si riscontrano deficit su alcuni prodotti universali (se una parte dei costi risulta evitabile togliendo o riducendo gli obblighi di universalità), ma può anche accadere che un prodotto in pareggio o utile di gestione mostri un costo netto OSU significativo.

### 3.2.1 Il fondo di compensazione finanziato dall'industria

Il sistema è stato applicato con successo in Australia, USA, Francia e Canada nel settore delle TLC e dell'elettricità, dove peraltro l'incidenza del costo OSU sul totale dei costi è limitata. In Italia il decreto legislativo 261/99 di attuazione della direttiva postale 97/67 lo ha previsto, ma in pratica la sua applicazione è stata solo formale.

Il fondo di compensazione trova favorevoli contribuenti e governo, perché il suo ammontare esce dall'insieme della spesa pubblica diventando una forma di redistribuzione di risorse fra soggetti privati, in cui lo stato non ha più alcun obbligo finanziario da assolvere. La sua applicazione al settore postale presenta seri problemi di implementazione, derivanti dai conflitti che si generano in sede di definizione sia della sua base imponibile (l'insieme delle imprese chiamate a contribuirvi), che della sua base d'imposta.

Se la base imponibile è ristretta (ad esempio chiamando a contribuirvi le sole imprese operanti nel mercato delle lettere, ma escludendo quelle attive nei pacchi e nel corriere espresso, ovvero logistica o trasporti), l'aliquota contributiva richiesta sarà presumibilmente elevata, con il rischio di conflitto con i principi di proporzionalità ed equità o di erroneo disincentivo verso possibili scelte efficienti d'integrazione con altre industrie attigue a quelle postali tradizionali. Se invece la base imponibile è ampia, l'aliquota d'imposta sarà presumibilmente bassa, ma potrebbero essere chiamati a contribuirvi alcuni soggetti che si ritengono estranei al business postale, giacché il loro output è considerato un sostituto povero (o addirittura non sostituto) dei prodotti postali universali.

Il secondo problema è quello della base d'imposta. E' da preferirsi un'imposta *specifica* (sui volumi) o *ad valorem* (sul fatturato) e, nel caso di scelta della seconda opzione, sul solo fatturato specificamente postale o su quello totale? Nel caso di scelta del fatturato come parametro si tratterebbe di imporre a tutti i soggetti tenuti alla contribuzione al fondo una separazione contabile dei propri ricavi, dal momento che praticamente tutti

---

<sup>35</sup> Ad esempio, nel caso della rete degli uffici postali la tipica domanda da porsi e quantificare è: quali sarebbero gli effetti su costi e ricavi se il numero degli uffici venisse determinato unicamente da scelte di profitabilità? Per un esempio numerico di calcolo del costo NAC riferito ad una rete di uffici postali vedi Visco Comandini (2006) cap.6.

gli operatori, grandi o piccoli, operano in mercati diversi, ciò che entrerebbe verosimilmente in conflitto con il principio della praticabilità.

Vi è poi un’ulteriore possibile opzione, tassare i produttori sulla base del loro output postale totale (ad esempio, i volumi totali di lettere recapitate: opzione difficilmente praticabile perché soggetta a forte alea o discrezionalità nelle stime<sup>36</sup>) ovvero di quella sola parte di output a basso costo (le lettere distribuite in aree urbane o presso le caselle postali)? In linea teorica, un’imposta in somma fissa (o *lump sum tax*) sui volumi postali potrebbe apparire la meno distorsiva delle scelte del consumatore. Tuttavia, la maggiore efficienza di tale soluzione è certamente di tipo statico, non dinamico perché potrebbe facilmente distorcere le scelte di entrata nel mercato. Infatti sia la letteratura (Armstrong, 2000, 2006)<sup>37</sup> che la normativa applicata in Finlandia sembrano orientate sulla seconda opzione. Lo stato finlandese ha adottato una regolamentazione che vede i soli nuovi entranti pagare un’accisa sui propri volumi proporzionale alla densità dell’area dove sono recapitate le lettere<sup>38</sup>.

Esistono due ulteriori specificazioni del metodo di contribuzione al fondo, la versione discreta e quella continua. In versione discreta, la scelta per le imprese chiamate a contribuire è dicotomica: servire l’intera area o non servirla affatto; in quella continua, la misura che descrive lo sforzo che serve ad un entrante per servire una certa area determina l’entità del suo contributo al fondo.

La Commissione Europea, introducendo nella sua proposta di terza direttiva il criterio del *pay or play*<sup>39</sup>, ritiene preferibile una regolazione basata sulla scelta discreta: un’alternativa secca in cui o si offre il servizio con modalità universali e si è esentati dal contributo, oppure si paga il contributo e si è esentati dalla fornitura universale, ma non si può essere assoggettati sia ad obblighi di servizio che al contributo. In realtà, la Commissione Europea ha ripreso questa regola dal settore delle telecomunicazioni in cui era stata già applicata, al fine di creare un effettivo “terreno di gioco” concorrenziale. Tuttavia, la sua applicazione al settore postale presta il fianco ad alcune obiezioni legate alle diverse condizioni tecnologiche di produzione nelle due industrie.

Nel caso delle TLC il maggiore costo dovuto all’offerta con modalità universali (ad esempio, fornire il servizio di telefonia fissa ad N utenti in una frazione lontana dal centro cittadino), derivando in misura preponderante dalla posa in opera di collegamenti con il doppino di rame dalla centralina agli utenti, è in larga misura *sommerso*, ossia fisso e

<sup>36</sup> Nell’industria postale i ricavi sono certi, mentre i volumi di posta sono solo stimati in via indiretta.

<sup>37</sup> Vedi successivo par. 7.2.

<sup>38</sup> Da osservare, tuttavia, che il gettito ricavato dall’accisa non va a finanziare l’OSU, ma rientra nel bilancio dello stato finlandese.

<sup>39</sup> “Tranne nel caso di imprese designate come fornitori del servizio universale in conformità dell’articolo 4, le autorizzazioni non possono: i) essere limitate in numero; ii) per gli stessi requisiti di qualità, disponibilità o esecuzione imporre ad un fornitore di servizi obblighi di servizio universale e, al tempo stesso, di contribuire finanziariamente ad un meccanismo di condivisione dei costi.” (nuovo art.9 comma 2 proposta di direttiva di emendamento alla direttiva 97/67)

sostenuto prima, e indipendentemente dal, consumo effettivo del servizio. Una volta effettuato l'allacciamento, gli utenti collegati presentano costi di gestione (e, a parità di domanda, una profitabilità) relativamente simili a quelli degli utenti residenti in aree urbane. In tale quadro, è facile stabilire se il fornitore svolge o non svolge il servizio nelle aree ad elevato costo, e quindi esentarlo dalla contribuzione se lo fornisce, ovvero assoggettarlo al contributo in caso contrario. L'indicatore chiave, oggettivo e facilmente misurabile, è rappresentato dal numero dei clienti collegati alla rete residenti nell'area non urbana.

Non così nel servizio postale, dove non c'è connessione fisica del fornitore con i destinatari della posta, che peraltro non sono i clienti del servizio. I clienti che pagano sono infatti gli speditori di posta, che chiedono al fornitore di recapitare le lettere ai *loro* clienti. Così l'operatore universale raccoglie le lettere dai *suoi* clienti paganti, consolida le spedizioni e le distribuisce sull'intero territorio perché le norme sul servizio universale impongono che tutti i cittadini abbiano il diritto di ricevere gratuitamente la posta ordinaria. Nel mercato concorrenziale i costi addizionali del servizio universale per i nuovi entranti sono, almeno inizialmente, interamente variabili, funzione diretta dei volumi recapitati.

In questo scenario, l'accertamento dello svolgimento del servizio universale da parte del regolatore non si basa su un'alternativa bimodale come nelle TLC (il cliente è connesso/servito oppure no), ma su una valutazione multidimensionale (n. dei punti di recapito, giorni settimanali di distribuzione effettiva per ciascuna area, tempi di recapito, ritardi nelle consegne, ecc.) rappresentabile lungo una o più scale di valori. In questo settore i rischi di comportamento opportunistico appaiono elevati (dichiarare di svolgere un servizio universale pieno con X requisiti quando in realtà lo si svolge con X-N requisiti) perché l'accertamento puntuale ripetuto nel tempo è assai complesso<sup>40</sup>. Pertanto, la regolamentazione *pago o fornisco il servizio* in questo contesto funziona male, perché livello di fornitura del servizio universale e contributo al suo funzionamento potrebbero essere complementari in modo continuo (ovvero, *pay and play*), modulabili per creare un piano concorrenziale effettivo, in cui i costi della fornitura generalizzata del servizio sono equamente ripartiti fra tutti gli operatori nuovi entranti che vogliono acquisire fatturato e quote di mercato competendo correttamente su prezzo e qualità.

### 3.2.2 L'asta competitiva tramite appalto pubblico

E' una soluzione attraente sotto il profilo teorico: una volta determinato l'ammontare netto dell'OSU, si mette a gara pubblica al ribasso l'importo e il soggetto che risulta vincitore svolge il servizio secondo modalità universali.

---

<sup>40</sup> Si consideri, ad esempio, un operatore nuovo entrante che sostiene di svolgere servizio universale ma che, di fatto, in città recapita tutti i giorni con modalità universali ma fuori città, per risparmiare sui costi, solo 2 giorni a settimana oppure una parte delle lettere extraurbane è consegnata per il recapito al fornitore nazionale. I clienti o i destinatari delle lettere possono non percepire la differenza, e all'operatore è riuscita l'operazione cosiddetta di *scrematura del mercato*.

Il Teorema Fondamentale della Privatizzazione (Sappington-Stiglitz, 1987) descrive le tre condizioni necessarie affinché un'asta competitiva per la fornitura di un bene/servizio pubblico ad imprese private sia la soluzione più efficiente:

- a) tutti i partecipanti all'asta condividono le stesse informazioni sulle tecnologie produttive del bene da fornire;
- b) si ravvisa un numero significativo di partecipanti, tale da impedire il formarsi di fenomeni collusivi;
- c) tutti i partecipanti sono neutrali al rischio.

Se nell'industria postale la prima condizione vale certamente, problemi si rilevano per il soddisfacimento delle altre due. Infatti, quante imprese possono partecipare alla gara per aggiudicarsi il servizio universale in Italia su base nazionale? Esiste la possibilità teorica di accrescere il numero dei partecipanti bandendo gare su base regionale<sup>41</sup>, ma i rischi di frantumazione dell'unitarietà economica ed organizzativa, e di conseguenza qualitativa, del servizio appaiono elevate, tali da sconsigliare una deverticalizzazione del ciclo produttivo su base geografica.

Il problema più serio, tuttavia, riguarda la terza condizione. Infatti l'aggiudicazione per la fornitura esclusiva di un bene con forti caratteri pubblici (l'OSU) è sempre a rischio di comportamenti opportunistici e di elevati costi di transazione e d'informazione. Infatti, creare deterrenti all'opportunismo è costoso richiedendo elevati sforzi e competenze tecniche da parte del regolatore. Quanto alla gara, problemi informativi si rilevano anche ex ante, perché è molto difficile scoprire se eventuali differenze nelle offerte dipendono da reali diversità nel livello di efficienza, differenti atteggiamenti nei confronti del rischio o differenti stime sul profitto atteso.

Più il vincitore della gara al minor prezzo è favorevole al rischio, più elevate le probabilità di comportamenti opportunistici, ma anche più alte le probabilità che il gestore della gara, pur di non ammettere di essersi sbagliato, tolga la concessione al vincitore se questi si dimostra incapace di fornire un servizio completo (Williamson, 1985). L'appalto pubblico degli OSU postali può anche essere parte di una procedura amministrativa più complessa<sup>42</sup> finalizzata a definire gli esatti compiti richiesti al fornitore, ma di per sé non risolve in alcun modo il problema del finanziamento degli extracosti del servizio universale.

### 3.2.3 Il trasferimento dal bilancio dello Stato

---

<sup>41</sup> In tal senso sembrano essersi espresse alcune regioni italiane in occasione della consultazione per la terza direttiva europea, che ritengono che il servizio postale, in quanto mezzo di comunicazione, sia materia concorrente fra stato e regioni.

<sup>42</sup> Alla luce delle sopradescritte difficoltà d'implementazione della gara ad evidenza pubblica per l'assegnazione degli OSU, Biasco e Rossi (2007) ritengono preferibile la soluzione dell'affidamento diretto, coniugato con il contratto di servizio. Dal punto di vista del benessere collettivo, quest'ultima soluzione appare preferibile se i costi ex ante (di specificazione degli incarichi) ed ex post (di verifica del loro rispetto da parte del concessionario), a parità di diffusione dell'informazione fra gli agenti e di trasparenza, risultano inferiori a quelli connessi alla gara tradizionale.

E' il metodo oggi vigente in Italia, ma di crescente complessità nello scenario liberalizzato, come mostrato dalle due procedure d'infrazione per aiuto di stato subite dall'Italia nel 1998-2002 e 2003-2006, risolte in entrambi i casi con un'assoluzione piena, ma indicative di un metodo di finanziamento visto con crescente sospetto dalla Commissione Europea. Per essere pienamente compatibile con le norme sugli aiuti di stato richiede il soddisfacimento dei criteri del caso *Altmark* ricordati, fra cui il quarto appare di possibile ma anche non semplice realizzazione.

La Commissione, nella sentenza aiuti di stato Italia Poste Italiane 2006<sup>43</sup>, pur considerando legittimo l'aiuto concesso a Poste Italiane, ha ritenuto che il quarto criterio della sentenza *Altmark* non fosse stato soddisfatto:

*"Il servizio pubblico non è stato affidato con pubblico appalto. Le autorità italiane non hanno fornito informazioni comprovanti che la compensazione a favore di PI è funzione dei costi che un'impresa media dovrebbe sopportare in quel settore. Di conseguenza, la misura in esame conferisce un vantaggio a PI, qualificabile come vantaggio economico ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato".*

La difficoltà metodologica e concettuale dell'esercizio di confronto richiesto dalla Commissione nasce dal fatto che non si tratta di costi di produzione di un servizio venduto normalmente sul mercato, di cui è possibile reperire i dati attraverso i consueti canali informativi, ma del costo netto OSU specificamente dovuto agli obblighi di universalità che ciascun operatore nazionale europeo sostiene. Tali costi costituiscono un'informazione sensibile la cui pubblicazione potrebbe essere suscettibile di alterare la concorrenza fra gli operatori. Per tale motivo tali dati, seppure quantificati, sono tenuti rigorosamente riservati da ciascun operatore, e quindi un loro semplice confronto è in pratica impossibile.

Tuttavia, nonostante la scarsità di dati e informazioni, è possibile ricostruire un percorso di confronto che ci permette di approssimare il costo mediamente efficiente per la fornitura del servizio universale postale.

L'esercizio da compiere è duplice:

- provare che il trasferimento statale compensativo dell'OSU è effettivamente correlato ai costi sostenuti da PI per il suo esercizio;
- dimostrare che i costi sostenuti sono mediamente efficienti rispetto a quelli sopportati da altre imprese che svolgono il medesimo compito.

Quanto ad a), l'attuale meccanismo vigente viene descritto in dettaglio dalla sentenza CE 2006, che così recita:

---

<sup>43</sup> Aiuto di Stato NN 51/2006 – Italia Poste Italiane SpA Compensazione statale dell'onere del servizio postale universale 2000-2005 Bruxelles, C(2006)4206 def 26.IX.2006

“.....Il contratto di programma 2003-2005 [fra Ministero delle Comunicazioni e Poste Italiane] ha stabilito che la compensazione sia quantificata applicando il meccanismo di *subsidy cap*, che anticipa l’incremento programmato di produttività (3,62% annui) e tiene anche conto dell’inflazione.

*Il subsidy cap permette di calcolare l’importo secondo la seguente formula:*

$$S_n = S_{n-1} (1 + X - Y)$$

*dove:*

*$S_n$  è il trasferimento accordato per l’esercizio  $n$*

*$S_{n-1}$  è il trasferimento accordato per l’esercizio precedente*

*$X$  è il tasso programmato di inflazione per l’esercizio  $n$*

*$Y$  è l’incremento programmato di produttività risultante dal Piano di Impresa*

Secondo lo studio *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*, la compensazione non è quindi soltanto identificata e connessa agli specifici costi netti supplementari dell’onere del servizio universale, ma è anche contenuta in modo da promuovere l’innovazione e l’efficienza del fornitore del servizio postale universale” (sentenza aiuti di Stato Poste Italiane, 2006). Dunque la Commissione riconosce esplicitamente che la compensazione accordata a Poste Italiane è connessa ai costi OSU ed è contenuta in modo da promuovere l’efficienza, ossia assegnata secondo un meccanismo di riduzione del suo ammontare nel tempo.

Il criterio b) è invece più complesso da soddisfare per diverse ragioni, sia informative che metodologiche, e la sua vigenza serve a garantire che eventuali inefficienze vengano escluse in sede di trasferimenti statali compensativi.

Sul piano metodologico, la difficoltà consiste nella presenza di fattori esogeni sul livello di costo del servizio universale, primo fra tutti quello della dimensione del mercato nazionale<sup>44</sup>. Su quello informativo, la difficoltà deriva dal fatto che i dati di costo degli operatori postali nazionali non vengono mai resi pubblici, per cui il confronto può realizzarsi solo in via indiretta attraverso inferenze empiricamente verificabili.

I risultati del già ricordato lavoro di Cohen et al (2002; 2006) descritti al par. 2.2 e alla fig. 1, sembrano prestarsi a tale scopo. In quello studio i dati di costo reali dell’operatore nazionale degli Stati Uniti USPS<sup>45</sup> venivano presi come base per calcolarne i nuovi livelli

---

<sup>44</sup> Per una discussione sul tema si vedano Arrigo e Beccarello (2000; 2001) e Visco Comandini (1999; 2001).

<sup>45</sup> USPS, in quanto parte dell’amministrazione federale, è obbligata per legge a rendere pubblici tutti i propri dati, anche disaggregati, di contabilità industriale e analitica, e tutte le spese sostenute vengono classificate come costo fisso (che non varia al mutare dei livelli di produzione) ovvero come costo variabile (proporzionale ai livelli produttivi).

se l'operatore si fosse trovato nella condizione di produrre volumi progressivamente inferiori di posta. Grazie alla scomposizione delle principali attività appartenenti alla catena postale universale, lo studio ha generato una funzione generale del servizio postale che mostra la proporzione esistente fra costi fissi e costi variabili al mutare dei volumi prodotti, nota anche come elasticità di costo. La sua individuazione può essere presa come parametro per procedere alla verifica del criterio b), perché permette un'analisi di confronto di efficienza, misurata sulle proporzioni di costo delle diverse attività, delle prestazioni di Poste Italiane rispetto a quelle di altri operatori gravati dei medesimi compiti.

La curva stima le quote di costo del recapito e dello smistamento, le due principali attività postali rispettivamente con più elevata e più bassa incidenza di costo fisso<sup>46</sup>. Accostando alla curva stimata i dati effettivi rilevati per i principali operatori europei<sup>47</sup> (figura 2), si può innanzitutto osservare come essi si adattino relativamente bene al modello, confermando che i) la dimensione del mercato è la variabile esplicativa principale, e che ii) il modello calcolato sui dati dell'operatore USPS è generalizzabile agli altri grandi operatori nazionali.

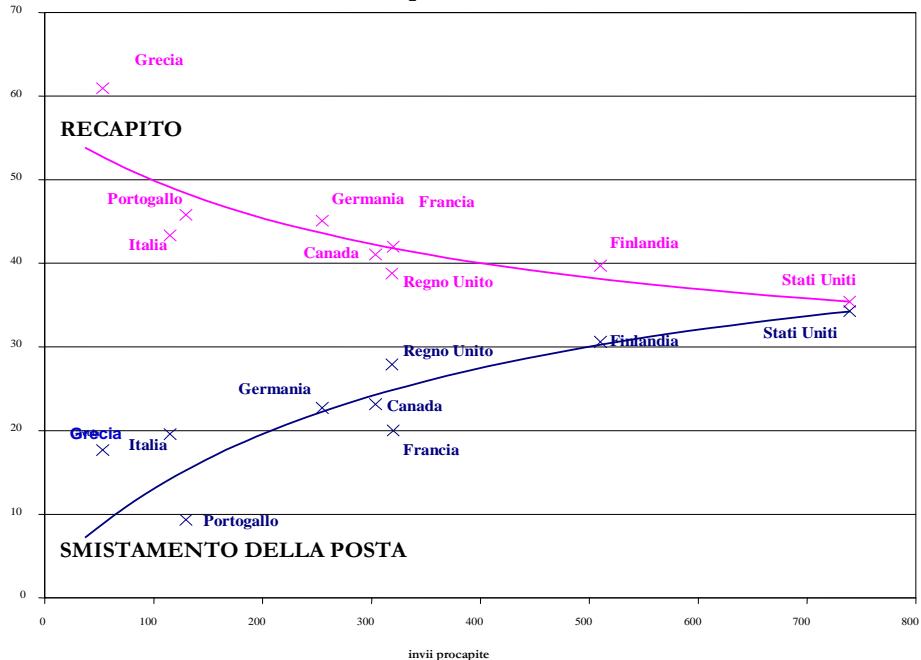
Ne segue che la curva può essere presa come riferimento di comportamenti mediamente efficienti, e gli scostamenti da essa dei dati dei singoli operatori una possibile misura della loro maggiore o minora efficienza di produzione.

---

<sup>46</sup> Per USPS, il costo fisso incide per il 52% nel caso del recapito, e del 4% nel caso dello smistamento.

<sup>47</sup> Mentre i dati sui *livelli* di costo unitario non sono pubblici, quelli sulle quote di costo delle attività sono ricostruibili da fonti diverse (Cohen et al, 2006).

**Figura 2: Incidenza dello smistamento e del recapito sui costi totali nei diversi paesi stimati dal modello**



Dalla figura 2 si può osservare che l'Italia appartiene al gruppo dei paesi i cui valori presentano alcuni scostamenti dalla curva: lo smistamento risulta incidere per quasi il 20% sui costi totali mentre, dati i volumi di posta prodotti, avrebbe dovuto pesare per non più del 13-14%. Viceversa il recapito, che avrebbe dovuto incidere per il 50%, risulta di circa sette punti inferiore.

Si può dunque supporre che gli operatori postali di Grecia, Italia e, in misura minore, Regno Unito, alla data della rilevazione (2002) fossero caratterizzati da un certo livello di *overstaffing* (o comunque un eccesso di costo) nello smistamento, mentre la Francia risultava più efficiente della media. E' interessante notare che, mentre nel caso dell'Italia (e in minore misura il Regno Unito) all'eccesso di costo nello smistamento ne corrispondeva a tale data uno minore nel recapito, in Grecia il costo eccessivo ha riguardato entrambe le attività. La Francia rappresentava in quell'anno un caso di efficienza, perché ad una quota costo di smistamento più bassa ne corrispondeva una per il recapito in media, e non superiore come presuppone la relazione complementare esibita dall'andamento delle due curve generali.

L'esercizio di benchmarking, qui proposto come possibile esempio sperimentale di procedura di verifica del quarto criterio della sentenza Altmark, indica due risultati. In primo luogo, adottando con opportuni adattamenti il modello proposto da Cohen et al (2006), Poste Italiane risulta sostanzialmente in linea con i comportamenti medi dei paesi industrializzati quanto a costi unitari (al maggior costo dello smistamento ne corrisponde uno di segno opposto nel recapito), e dunque il trasferimento da parte dello stato a compensazione dell'onere del servizio universale

non sarebbe gravato da serie inefficienze. Un secondo risultato, che prescinde dall’obiettivo richiesto dalla sentenza Altmark, è che il metodo di valutazione dell’efficienza utilizzato applicato all’Italia, indica non un eccesso di costo, ma una non corretta distribuzione del personale fra le attività, indicazione questa utile per possibili interventi regolatori.

### **3.2.4 Il sussidio incrociato legittimo**

E’ l’attuale strumento utilizzato da Poste Italiane per coprire circa la metà dell’attuale deficit generato dal servizio universale. Si tratta, in questo caso, di sussidio legittimo perché trasferisce risorse da un settore in concorrenza ad uno in monopolio. I profitti conseguiti dalla divisione Bancoposta vengono infatti interamente devoluti alla copertura del costo postale OSU. E’ pratica certamente efficace, ma anche impropria, destinata a mostrare i propri limiti se il gruppo Poste Italiane verrà anche parzialmente privatizzato. Gli azionisti, infatti, chiedono un ritorno dei loro investimenti, di cui quelli per l’ammodernamento degli uffici postali, i cui ricavi in Italia sono rappresentati per circa il 75-80% da servizi finanziari e solo dal 20-25% da quelli postali, costituiscono certamente una parte rilevante.

### **3.2.5 La compartecipazione all’IVA**

Si tratta di una possibile opzione consistente nell’assoggettamento all’IVA dei servizi postali, dedicando una parte del gettito conseguito al finanziamento del servizio universale. Tale possibilità non è mai stata finora discussa perché Poste Italiane, come gran parte degli operatori nazionali europei, gode di esenzione soggettiva dall’IVA che risale all’epoca in cui era parte dell’amministrazione pubblica.

Solo in alcuni paesi (ad es. Svezia, Finlandia, Norvegia) i servizi postali sono stati integralmente assoggettati al regime IVA, mentre in Francia e Olanda l’imposta sul valore aggiunto è applicata ai soli prodotti non universali<sup>48</sup>. Nel Regno Unito vige il regime IVA ad aliquota zero.

Tale quadro, se poteva essere appropriato in regime di monopolio, nel mercato liberalizzato genera distorsioni competitive, perché gli operatori nuovi entranti non sono esentati dall’obbligo IVA. Si tratta, peraltro, di una distorsione che non vede una contrapposizione d’interesse fra i fornitori dei servizi (operatore dominante e concorrenti), ma fra produttori e stato da un lato, e alcune categorie di consumatori dall’altra. Infatti tutti i fornitori postali nazionali (dominanti e nuovi entranti) sono favorevoli ad introdurre l’IVA, perché consentirebbe a Poste Italiane la deduzione di una parte anche consistente di costi per imposte, oggi non detraibili. La Commissione Europea ha presentato nel 2003 una propria proposta di direttiva di armonizzazione di assoggettamento all’IVA dell’industria postale europea (COM/2003/234), bocciata

---

<sup>48</sup> I pacchi singoli sono classificati come servizio universale, quelli massivi business no.

dal Parlamento Europeo ma non cancellata dall'agenda politica. La materia rimane comunque di competenza degli stati nazionali.

In Italia l'applicazione dell'aliquota IVA ridotta del 10% ai servizi postali<sup>49</sup> senza rivalsa sul prezzo, ovvero senza imporre al fornitore una contestuale riduzione del prezzo lordo<sup>50</sup>, rappresenta un'alternativa interessante al fondo di compensazione o al trasferimento statale, perché coniuga facilità d'applicazione, rispetto del principio del beneficio (sono tassati i consumatori finali che beneficiano del servizio e, più in generale, tutti gli speditori che non possono detrarre l'IVA dai loro costi)<sup>51</sup>, raccolta di un gettito congruo con i fabbisogni di finanziamento dell'OSU che consente ai nuovi soggetti passivi di dedurre costi prima indetraibili.

Si può stimare che, grazie all'assoggettamento all'IVA dei servizi postali, l'onere del servizio universale di Poste Italiane si ridurrebbe di circa 150-200 mln di Euro, scendendo dagli attuali 650 mln di Euro a circa 400-450 mln di Euro. Ipotizzando che l'attuale ammontare del sussidio indiretto di Bancoposta venga mantenuto inalterato così come gli attuali vincoli di prezzo sui prodotti editoriali, per legge forniti sotto costo, rimarrebbero ancora da finanziare 150-200 mln di Euro, prelevati dal gettito IVA. Il beneficio netto per lo Stato (gettito meno fondo di compensazione meno minore gettito dovuto alla detraibilità dell'IVA sugli acquisti) si limiterebbe a circa 100 mln, ma il nuovo fabbisogno per il servizio universale postale di importo ridotto potrebbe essere finanziato in modo più trasparente.

E' interessante menzionare, anche se la sua applicazione all'Italia presenta difficoltà tali da sconsigliarne l'adozione, la recente proposta formulata dal governo tedesco di assoggettare ad IVA tutti i servizi postali non universali. Secondo tale proposta in Germania il confine fra prodotti universali e in libera concorrenza deregolamentata verrebbe ridefinito, e resterebbero esenti da IVA perché universali le sole lettere e pacchi singoli, affrancati tramite francobollo o accettati all'UP. Pur essendo concettualmente corretta - distingue infatti sulla base di categorie generali i beni assoggettabili da quelli esenti - tale proposta appare non praticabile nel caso italiano, perché presuppone che le forze di mercato forniscano autonomamente i servizi di lettere e pacchi business e massivi (ovvero l'85-90% del mercato), mentre rimarrebbe di interesse pubblico la sola produzione universale degli invii singoli. Poiché in Italia il mercato postale è strutturalmente in perdita (ovvero anche le spedizioni business in aggregato), l'applicazione di questa norma produrrebbe il doppio effetto di generare un fallimento di mercato (giacché in diverse zone del paese

<sup>49</sup> L'applicazione dell'aliquota ordinaria del 20% avrebbe certamente effetti deprimenti sulla domanda.

<sup>50</sup> Se venisse imposta la clausola di rivalsa, parziale o totale, verrebbe meno la sua finalità di fonte di finanziamento dell'OSU.

<sup>51</sup> I grandi clienti speditori di posta sono, in generale, neutrali rispetto all'introduzione dell'IVA, raccolta e scaricata per un pari importo, mentre le aziende di credito e di assicurazione, la pubblica amministrazione, le organizzazioni no profit, essendo oggi esentate dall'IVA, si vedrebbero gravate, insieme ai consumatori singoli, di costi addizionali.

il servizio postale non sarebbe semplicemente più svolto) e di far venir meno il presupposto giuridico del suo finanziamento.

## 4. Le condizioni concorrenziali e l'accesso alla rete

In questo paragrafo si discutono le questioni inerenti i servizi postali, ulteriori rispetto al tema del servizio universale, che in Italia presentano rilevanti criticità sotto il profilo concorrenziale. Fra queste troviamo la fornitura congiunta negli uffici postali dei servizi postali e di quelli finanziari, l'accesso alla rete di recapito dell'operatore dominante, i differenziali nel costo del lavoro e la concorrenza del servizio postale con altri media sui budget pubblicitari delle imprese.

### 4.1 La separazione dei servizi postali dal bancoposta

Nella letteratura economica specializzata si è a lungo discusso se la produzione congiunta dei servizi di distribuzione della posta e di sportello agli uffici postali realizzati attraverso reti organizzativamente separate, generasse o meno economie di gamma (o scopo), e se quindi fosse socialmente preferibile mantenerne l'unitarietà. I risultati non sono stati univoci perché dipendono dal grado di concorrenza e profittabilità dei rispettivi mercati<sup>52</sup>.

In Italia l'intensificarsi della concorrenza fra Poste Italiane e aziende di credito nei servizi standard di pagamento, in cui la prima è cresciuta in modo costante negli 10 anni, passando da 600 mila conti correnti nel 1998 ai più di 5 milioni nel 2007 almeno in parte a spese dei segmenti a minor valore aggiunto delle seconde, ha fatto sorgere alcuni problemi di concorrenza fra i due sistemi. Infatti l'ABI ha in più occasioni contestato l'esistenza di *unfair competition* goduta da Poste Italiane a causa di elevati differenziali salariali e di un presunto sussidio incrociato proveniente dai finanziamenti statali per il servizio universale, ovvero dalla rete della distribuzione delle lettere a quella degli uffici postali dove sono offerti servizi finanziari.

Quanto ai differenziali nel costo del lavoro fra imprese bancarie e Poste Italiane, è evidente che il fenomeno deriva da una scarsa concorrenzialità del mercato bancario, che ha goduto negli ultimi anni di extraprofitti, di cui una parte è stata distribuita ai dipendenti. L'ingresso di un nuovo soggetto nei mercati dei servizi di pagamento standard (assegni, bonifici, carte di debito, bancomat, RID, postagiro) che non necessitano di professionalità particolarmente elevate, ma solo di un buon sistema informatico e di regolare manutenzione delle procedure, ha solo evidenziato la trasformazione in *commodity* di questi servizi, i cui i prezzi sono destinati a scendere all'aumentare del livello di concorrenza.

Diversa e più complessa la questione dei presunti sussidi incrociati. Nel caso Aiuti di Stato-Poste Italiane del 2006, la Commissione Europea, dopo aver valutato l'appropriatezza del metodo di contabilità utilizzato da Poste, ha escluso la sussistenza di sussidi illegittimi. Oggi la separazione fra servizi finanziari di

<sup>52</sup> Per una rassegna delle evidenze empiriche si veda Visco Comandini (1994).

Bancoposta e servizi postali è di tipo funzionale, ossia solo organizzativa e contabile. Il sistema di contabilità analitica basato sull'allocazione completa dei costi ai prodotti tramite metodo ABC (*Activity Based Costing*), consente di attribuire ai diversi prodotti, attraverso parametri chiaramente identificabili, tutti i costi diretti, indiretti e generali. Se quindi è da escludere un sussidio incrociato illecito, stante l'attività di controllo del regolatore che, come avviene in altri paesi, dovrebbe verificare annualmente la correttezza dei dati di costo forniti da Poste Italiane nonché il metodo di imputazione, rimane da valutare l'appropriatezza dell'allocazione dei ricavi, perché l'utilizzo dei profitti di Bancoposta per finanziare il servizio universale postale, seppur efficace è però strumento certamente improprio (Spadoni, 2006). Se, infatti, dovesse essere avviata la privatizzazione di Poste Italiane, si aprirebbe il dilemma se utilizzare i profitti di Bancoposta per remunerare gli azionisti o per finanziare il deficit del comparto postale. Nel primo caso Bancoposta andrebbe separato dal punto di vista societario e, successivamente anche proprietario, verrebbe meno il sussidio incrociato e aumenterebbe l'onere del servizio universale, oppure il servizio postale dovrebbe ridurre drasticamente i propri livelli di offerta. Inoltre, sarebbero difficili da contenere le presumibili pressioni dei dipendenti di Bancoposta per entrare nel comparto bancario, che vanificherebbero l'attuale vantaggio competitivo sul costo del lavoro. Interessante, al proposito, il modello organizzativo adottato nei paesi Bassi, in cui le poste olandesi hanno creato una società di gestione dei servizi finanziari (poi venduta a ABN AMRO) e una seconda società (*Postkantoren*) di gestione operativa degli uffici postali sul territorio, posseduta paritariamente da TNT Post e ABN Amro, che effettua servizi per conto di queste e i cui dipendenti hanno il trattamento economico e retributivo del comparto postale.

#### 4.2 L'accesso alla rete nei servizi postali

L'organizzazione del servizio postale delle lettere richiede uno stretto coordinamento organizzativo fra le diverse attività della catena del valore fino ad oggi sostanzialmente verticalmente integrate, che possono però costituire, ai sensi della direttiva postale 97/67 e della Comunicazione della Commissione Europea del 1998, mercati rilevanti separati.

La figura 3 illustra la sequenza delle attività, e i diversi punti dove, in modo analogo ad altri servizi a rete, è tecnicamente possibile consentire l'accesso a terzi (grandi clienti o concorrenti) alla rete di distribuzione dell'incumbent. A ciascun livello di ingresso corrispondono sconti crescenti<sup>53</sup> per prelavorazioni rispetto al prezzo pieno del servizio *end-to-end*, in cui lettere singole sono imbucate nella cassetta delle lettere o consegnate all'ufficio postale.

---

<sup>53</sup> In genere accompagnati a sconti quantità.

**Figura 3 – La catena del valore nei servizi postali e i punti di accesso alla rete**

fonte: Visco Comandini (2006)

L'accesso di primo livello può avvenire presso il centro di smistamento in uscita (verso il resto d'Italia); quello di secondo livello presso il centro di smistamento in entrata (dove si ricevono le lettere provenienti da tutta Italia) dove i risparmi di lavorazione comprendono anche il trasporto; quello di terzo, oggi vigente solo negli Stati Uniti perché gli elevati volumi di pubblicità per corrispondenza lo rendono economicamente sostenibile, presso la cabina di appoggio del portalettere durante il suo giro quotidiano.

La possibilità di accesso alla rete postale è analoga all'*unbundling* nelle telecomunicazioni, e permette l'accesso a soggetti terzi nei segmenti *upstream*, lasciando all'operatore dominante la fase economicamente onerosa del recapito. La regolazione di tale accesso richiede l'adozione di principi simili a quelli applicati nelle telecomunicazioni come l'ECP, o *efficient component pricing*<sup>54</sup>.

Nei servizi postali, l'accesso alla rete dell'operatore nazionale dominante consiste essenzialmente in sconti operati sul prezzo pieno (attività che questi risparmia grazie a prelavazioni e/o al trasporto), e può riguardare sia grandi clienti speditori o consolidatori (che raccolgono da clienti più piccoli posta per accedere agli sconti), sia concorrenti che intendono competere nei soli segmenti *upstream* (preparazione delle lettere, stampa, imbustamento, trasporto, consegna ai centri di accettazione dell'incumbent), sia concorrenti che competono sul servizio end-to-end nelle zone urbane a basso costo di recapito mentre affidano all'incumbent quello nelle aree a costo elevato. Le diverse forme di competizione sono concettualmente equivalenti all'alternativa *service - infrastructure competition* tipica delle telecomunicazioni. Nella prima

<sup>54</sup> Concettualmente, l'ECP è pari ai costi risparmiati dall'operatore che concede l'accesso più l'ammontare del profitto netto perduto dall'operatore per la componente svolta dai terzi accedenti. Sui principi generali si veda Baumol (1999), Armstrong (2001) e per l'applicazione al caso postale Visco Comandini (2006).

forma di concorrenza gli operatori competono su prezzi e qualità di servizi fornibili attraverso l'unica rete dell'incumbent obbligato a condividerla, nella seconda forma ciascun operatore dispone di una propria rete e, solo su base commerciale, fornisce a terzi, se li richiedono, servizi di accesso. Tuttavia, rispetto alle telecomunicazioni l'opzione dell'accesso alle reti postali presenta alcune significative peculiarità.

Nelle telecomunicazioni, se il mercato è correttamente regolato, concedendo ai nuovi entranti tempo sufficiente ad effettuare gli investimenti, si assiste al passaggio dalla prima alla seconda forma di competizione. Nei servizi postali, invece, la scelta fra le due forme di concorrenza prescinde completamente dagli investimenti, ed è essenzialmente di natura regolatoria: fissando prezzi regolati alla fase del recapito finale si rende l'efficienza il fattore determinante della scelta (fra comperare il recapito o farlo in proprio) da parte del nuovo entrante. Infatti a seconda del livello del prezzo d'accesso, si incentiva o scoraggia la concorrenza nel recapito.

Il sistema di prezzi regolati d'accesso alla rete postale è applicato sia a mercati dove vige il monopolio legale (ad es. Stati Uniti) sia a quelli dove c'è piena libertà di concorrenza (es. Regno Unito). Nel primo caso viene utilizzato il già ricordato *efficient component pricing*, che ha stimolato una forte concorrenza nei segmenti a monte: negli USA oltre il 70% dei volumi postali è generato da clienti che non si servono di USPS, senza che questi subisca perdite. Nel secondo caso il prezzo d'accesso regolato può essere anche inferiore al ECP, ma va comunque armonizzato con un sistema di prezzi differenziati geograficamente. Nel Regno Unito il regolatore PostComm non ha ancora autorizzato prezzi differenziati per zone, ma ha fissato un prezzo d'accesso alla rete di recapito particolarmente contenuto. Tale scelta ha creato un consistente e vivace mercato nei segmenti della raccolta, trattamento e trasporto delle lettere<sup>55</sup>, ma nessun operatore risulta ad oggi essere entrato nel segmento cruciale del recapito, che rimane monopolio *de facto* di Royal Mail.

Dal punto di vista teorico, Armstrong (2001; 2006) ha messo a punto un modello di prezzi d'accesso alla rete, pensato per le TLC ma facilmente adattabile alle poste<sup>56</sup>, particolarmente utile a fissare corretti prezzi in un ambiente concorrenziale, capaci di fornire il giusto incentivo all'entrata se e solo se i costi del nuovo entrante sono minori di quelli dell'incumbent, grazie all'ECP coniugato con la contribuzione nella forma di accisa sui volumi recapitati nelle aree a basso costo. Applicando questo modello in relazione alla scelta effettuata sul finanziamento del servizio universale, si può costruire in pratica un sistema efficiente di prezzi d'accesso<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Fonti di stampa, non confermate da dati, parlano di una perdita per Royal Mail del 30% dei clienti bulk a fine 2006. Alla fine del 2007, il 19 % dei ricavi postali di Royal Mail deriva da servizi di accesso alla rete di recapito.

<sup>56</sup> In Visco Comandini (2006), cap.5, viene fatto un esempio numerico applicato ai servizi postali.

<sup>57</sup> Il medesimo effetto del prezzo d'accesso elevato è ottenibile attraverso una tassa sull'accesso alla rete, l'*access charge uplift*. Se la tassa è pari alla perdita di profitto dell'incumbent, il prezzo di accesso ricade nell'ECP, mentre se è superiore scoraggia l'*upstream competition* e incentiva l'*end-to-end competition*.

Nei servizi postali, l'accesso regolato risolve tipicamente un problema presente anche nelle telecomunicazioni, quello dell'effetto leva, derivante dalla possibilità per l'operatore dominante in uno dei mercati della catena del valore di estendere la propria dominanza anche agli altri grazie alla stretta integrazione verticale. Alla luce delle esperienze statunitense e britannica, il *mandated access* stimola una specializzazione degli operatori. I concorrenti dell'operatore nazionale emergono come più bravi di quest'ultimo nei segmenti a monte (acquisizione clienti; contratti commerciali ad hoc; soluzioni multi servizio, preparazione, stampa, imbustamento ed avvio alla rete di distribuzione, ecc.) ma questa superiorità non inficia l'equilibrio economico della componente universale del servizio postale, quasi interamente concentrata nel recapito.

In Italia non esiste una vera e propria modalità regolatoria di accesso alla rete, ma i provvedimenti più recenti concedono alcuni margini di libertà negli sconti per volumi e prelavorazioni praticati da Poste Italiane, che in questi ultimi anni hanno creato alcuni problemi concorrenziali, come rilevato dall'Autorità Garante per la Concorrenza e il mercato nella propria segnalazione al Parlamento e il Governo del 4.5.2007 sulla regolamentazione degli invii di posta massiva. Già nel 2006, l'AGCM aveva condannato Poste Italiane per abuso di posizione dominante per aver applicato prezzi diversi per prestazioni simili ai clienti<sup>58</sup>. Oltre al prezzo, le condizioni tecniche di accesso (orari e modalità di consegna ai centri di raccolta) sembrano essere particolarmente rilevanti, e dunque, con l'approssimarsi della liberalizzazione del mercato, una revisione della regolazione finalizzata alla crescita del mercato appare necessaria, proprio al fine di realizzare piene condizioni di concorrenzialità nei mercati delle attività postali a monte del recapito che, a differenza di questo, non sono gravati da obblighi di universalità.

#### 4.3 Il costo del lavoro e il timing asimmetrico della liberalizzazione

Con l'approssimarsi della liberalizzazione, nei paesi che più hanno spinto in suo favore e che hanno deciso di anticiparla al gennaio 2008 (Germania e Olanda), è sorta la questione dei differenziali di costo del lavoro di cui godono normalmente i nuove entranti rispetto all'operatore dominante. Tale vantaggio riguarda non solo il salario, ma anche condizioni di maggiore flessibilità, in particolare contratti a tempo determinato o con forme di cottimo, necessarie per sviluppare un modello di business, tipico del corriere espresso, basato sulla variabilizzazione dei costi<sup>59</sup>. Le organizzazioni sindacali postali tedesche hanno recentemente ottenuto dal Parlamento l'introduzione di norme sul salario minimo di settore, opzione criticata dalla Confindustria tedesca.. Il problema è reso più complesso dal fatto che diversi operatori nazionali, in particolare proprio le poste tedesche e olandesi, in vista della liberalizzazione hanno costituito all'estero società che si avvalgono di contratti di lavoro particolarmente flessibili con retribuzioni più

<sup>58</sup> Caso A365 posta elettronica ibrida, in AGCM, Bollettino n.13/2006.

<sup>59</sup> Nell'industria del corriere espresso In Europa e in Italia in particolare, gli addetti al recapito sono collaboratori esterni indipendenti retribuiti in base ai volumi consegnati.

contenute<sup>60</sup>. Il problema potrebbe essere parzialmente alleviato includendo nella nuova direttiva norme di reciprocità, secondo cui un governo di uno stato membro che abbia liberalizzato il proprio mercato nazionale può negare l'autorizzazione ad operare ad imprese di proprietà di operatori stranieri il cui mercato nazionale non sia stato ugualmente liberalizzato<sup>61</sup>. Rimane tuttavia da stabilire se sia socialmente preferibile l'introduzione di un salario minimo per gli addetti di tutta l'industria postale, che in Germania sembra aver prodotto il duplice effetto negativo di scoraggiare l'entrata nel mercato di nuovi operatori e di far approvare in Olanda un rinvio del timing di piena liberalizzazione del mercato.

#### 4.4 Le possibilità di ampliamento del mercato postale attraverso la pubblicità

In gran parte dei paesi industrializzati, la pubblicità attraverso lettere (direct mail, d'ora in poi DM) rappresenta una componente importante del mercato pubblicitario. Negli Stati Uniti ed in Francia, ad esempio, il DM gestisce circa il 20% del budget pubblicitario totale stanziato dalle imprese, solo di qualche punto inferiore a quello dei network televisivi nazionali<sup>62</sup>. In questi paesi il DM, pur avendo un costo unitario per utente contattato decisamente più elevato di quello degli altri media (stima Morgan Stanley), presenta anche un tasso di risposta ugualmente alto, ciò che rende questo mezzo fortemente apprezzato dagli inserzionisti che investono in pubblicità. L'elevata risposta deriva da un'industria della profilatura dei clienti estremamente sviluppata, dove il messaggio pubblicitario presenta caratteristiche di forte personalizzazione. In questo specifico mercato, servizi di Internet e DM risultano tendenzialmente complementari, perché intervengono su momenti di attenzione e livelli di approfondimento del messaggio diversi (comunicazioni personali e video i primi, cataloghi i secondi).

In Italia, invece, il DM, indirizzato e non, copre una quota di gran lunga più ridotta del mercato pubblicitario, inferiore al 4% (Visco Comandini, 2006): poiché l'industria della profilatura sofisticata è praticamente assente, il DM solo in rari casi arriva a rivolgersi al target "giusto"<sup>63</sup>. L'arretratezza del mercato italiano della pubblicità (e più in generale delle vendite) per corrispondenza ha di fatto impedito al DM di costituire, com'è in tutti i grandi paesi industrializzati, una vera alternativa a TV e giornali, e ha prodotto effetti negativi su una già bassa concorrenzialità intermediale del mercato della pubblicità, dove la TV gode di una tradizionale posizione di dominanza (AGCM, 2004).

##### 4.4.1 La normativa sulla privacy

---

<sup>60</sup> Su tale tema questi operatori mantengono così posizioni *double minded*.

<sup>61</sup> Osservo che se tale norma fosse stata adottata anche in Italia negli anni passati, molti dei contenziosi antitrust di liberalizzazione dei mercati, ad esempio i procedimenti su posta ibrida e servizio a data e ora certe, non sarebbero sorti.

<sup>62</sup> Fonte: Pitney Bowes

<sup>63</sup> Il tema è approfondito nel par.6.

Prima dell'approvazione del cosiddetto Codice Privacy<sup>64</sup>, il business della promozione commerciale personalizzata (*one to one*, opposto al *one to many* di giornali e TV), pur in un contesto regolamentato dalla legge 31 dicembre 1996, n.675 (legge privacy), non presentava seri vincoli normativi al suo sviluppo.

Nell'ordinamento italiano esisteva un equilibrio che mediava efficacemente i contrapposti interessi dei consumatori e del settore imprenditoriale che si avvale del DM come strumento di ampliamento del business.

Era, infatti, consentito alle aziende di contattare direttamente i potenziali consumatori attingendo da una serie di elenchi pubblici lecitamente utilizzabili, principalmente gli elenchi telefonici, purché i soggetti interessati ne fossero adeguatamente informati. L'elemento che consentiva di salvaguardare l'interesse del consumatore era individuato nella possibilità di questi di opporsi alle comunicazioni commerciali in modo totalmente informale e veloce.

L'uso indiscriminato dei dati personali per scopi commerciali, con particolare riguardo ai dati trovati in Internet, e l'acuirsi del fenomeno dello *spamming* o del *junk mail*, con i quali agguerriti *mailer* inviano una gran quantità di messaggi pubblicitari non richiesti, così come l'impiego massiccio di tecniche di *telemarketing*, hanno spinto il legislatore, su impulso del Garante per la protezione dei dati personali, a limitare sostanzialmente il fenomeno della pubblicità diretta non richiesta.

Il Codice del 2003 ha infatti recepito una serie di provvedimenti dell'Autorità Garante<sup>65</sup>, che già si era espresso in senso negativo sul moltiplicarsi di questi fenomeni, proibendone il compimento ed aumentando i vincoli rispetto alla precedente normativa<sup>66</sup>, peraltro molto meno permissiva rispetto ad altre legislazioni europee<sup>67</sup>, per non parlare del quadro regolamentare degli Stati Uniti di America che consente addirittura il libero utilizzo dei dati personali per finalità di *marketing*.

Il Codice Privacy, entrato in vigore nel 2004, ha dunque stravolto il precedente equilibrio a totale vantaggio del consumatore, proibendo di fatto l'utilizzo della maggior parte dei citati elenchi di dati, avendone condizionato l'utilizzo al rilascio di una specifica autorizzazione da parte dei soggetti interessati (consenso) ed al rilascio di precise informazioni sul trattamento effettuato dall'impresa (informativa).

Il nuovo quadro normativo ha così creato una situazione di forte incertezza nelle attività di *direct marketing*, tanto che è da prevedersi, in un futuro non troppo lontano, un

---

<sup>64</sup> Codice per la protezione dei dati personali, adottato con decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196, entrato in vigore il 1° gennaio 2004.

<sup>65</sup> Vedi, tra gli altri, Provvedimento generale del Garante per la protezione dei dati personali del 29 maggio 2003.

<sup>66</sup> Anche la direttiva 58/2002/CE relativa a trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, aveva proibito l'uso di false identità o falsi indirizzi quando sono inviati messaggi indesiderati a scopi di commercializzazione diretta (considerando 43).

<sup>67</sup> In Spagna, Olanda ed in Gran Bretagna vige la regola dell'*opt-out*, secondo cui le società di *marketing* possono liberamente utilizzare i dati personali raccolti, salvo il diniego del consumatore a questa attività.

ulteriore ridimensionamento di un mercato che ha sempre stentato a svilupparsi. In particolare le imprese del settore, specie le piccole e medie, trovandosi in difficoltà nel mantenere gli attuali livelli di redditività, si vedono spesso costrette a violare le regole stabilite per evitare l'uscita dal mercato. Ciò almeno per le attività destinate al settore *consumer*, mentre una maggiore permissività nelle azioni commerciali verso il segmento *business* consentito dalle norme non sembra essere in grado di cambiare lo scenario complessivo. L'ammorbidimento di una normativa eccessivamente rigida potrebbe avere l'effetto, come peraltro dimostrato in altri settori, di determinare un'adesione maggiore da parte dei soggetti ad essa sottoposti.

A breve termine, una possibile soluzione è la modifica legislativa delle norme sul consenso e sull'utilizzo della fonte dei dati. Si ritiene che un giusto compromesso potrebbe essere l'introduzione, in via di principio, della regola del cosiddetto opt-out (o diritto di revoca) per il solo segmento del direct mailing tramite corrispondenza (DM), mantenendo quella dell'opt-in<sup>68</sup> per le attività svolte tramite tecniche di telemarketing, e-mailing ed altre tecniche compiute senza l'intervento di un operatore, che appaiono essere meno rispettose del diritto alla riservatezza del singolo consumatore.

## 5. La rete di comunicazione di Poste Italiane e la riduzione del digital divide

### 5.1 La Rete di comunicazione di Poste Italiane

Negli ultimi due anni Poste Italiane ha avviato un piano di reingegnerizzazione della propria infrastruttura ICT, che ha coinvolto architetture e piattaforme applicative, nonché la rete di telecomunicazioni aziendale, che rappresenta l'infrastruttura portante dell'intero sistema, sulla quale si "poggiano" tutte le applicazioni. L'evoluzione della rete aziendale è stata guidata, oltre che dalla rivisitazione dell'architettura, verso un modello integrato TLC e Data Center, dall'estensione della larga banda a tutte le sedi, in quanto fattore abilitante dello sviluppo di tutti i nuovi servizi.

Grazie a tale piano la rete TLC di Poste, che per estensione è la più grande rete privata del Paese, è per le soluzioni architetturali e tecnologiche implementate, una delle più avanzate a livello nazionale, caso unico di rete di sportelli e di servizi telematici capillarmente diffusi sull'intero territorio nazionale. Essa è caratterizzata da:

- una infrastruttura di accesso a larga banda in tecnologia xDSL/MPLS, per il collegamento di tutte le sue 14.500 sedi ai centri di erogazione dei servizi;
- un backbone ottico con una banda media dell'ordine dei 5Gbps, che collega i 5 Data Center nazionali, integrando funzionalità di Business Continuity e Disaster Recovery;
- una soluzione VoIP Enterprise, in via di sviluppo, la cui configurazione architetturale è tra le prime in Europa e che rappresenta il primo passo verso una piena

---

<sup>68</sup> La norma dell'*opt-in* è quella attualmente vigente per la quale il trattamento dei dati è consentito solo a seguito del consenso dell'interessato

integrazione dei servizi. L'infrastruttura VoIP in via di sviluppo consente infatti l'integrazione su un'unica piattaforma IP dei servizi dati e fonia, mantenendo all'interno dell'azienda le funzionalità di gestione della rete e quindi il controllo dell'evoluzione dei servizi.

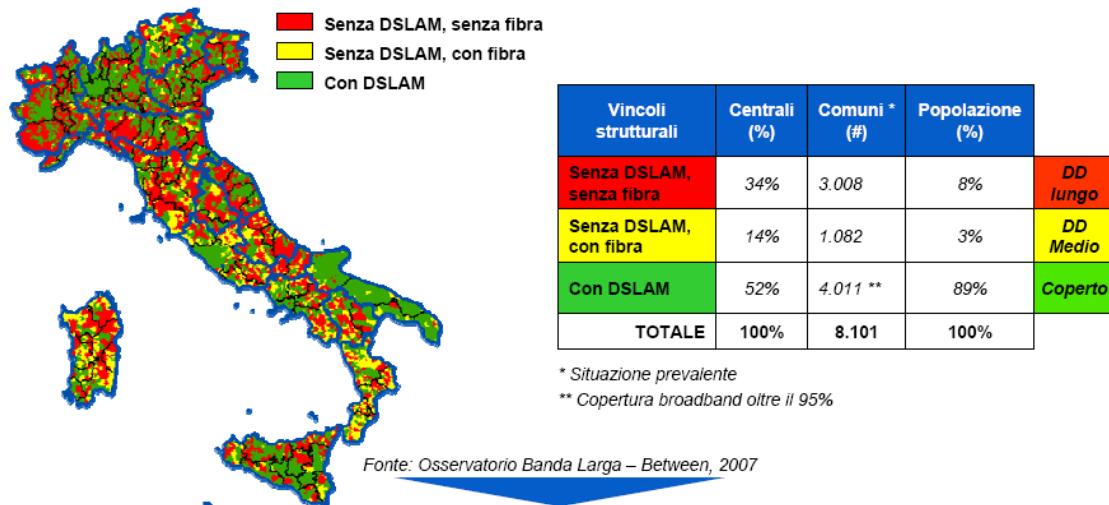
La realizzazione di questa nuova infrastruttura ha consentito l'introduzione di servizi multimediali avanzati a supporto sia dei processi di business (dalle transazioni bancarie on line, all'e-commerce, alla web tv) che dei processi interni (la piattaforma e-learning di Poste Italiane è, ad esempio, la più grande d'Italia).

Il piano di sviluppo è stato guidato da un approccio strategico che ha privilegiato la progettazione e la gestione interna delle infrastrutture, adottando sistemi ed architetture tipiche simili a quelle di un operatore di servizi e coniugando i sistemi di rete con quelli applicativi. Questo approccio consente di controllare direttamente lo stato presente e l'evoluzione della rete e dei servizi, e di passare da un'implementazione standardizzata della tecnologia, che difficilmente crea valore, ad un'implementazione pensata per il business e le specifiche esigenze dell'azienda.

## 5.2 L'impatto del “digital divide”

La realizzazione completa del piano di sviluppo della rete telematica di Poste Italiane è condizionata dalla presenza del cosiddetto fenomeno del *digital divide*, che esclude alcune aree del Paese dai servizi di connessione a larga banda, e dunque dal processo di innovazione delle infrastrutture, rendendone più complessa e costosa la gestione, ed impedisce di offrire a tutti i clienti ed in tutto il territorio i servizi avanzati in corso di introduzione.

Come si evince dalla fig. 4 che segue, oggi circa 3.000 Comuni italiani, in cui risiede l'8% della popolazione, sono interessati dal *digital divide* di “lungo periodo”; si tratta cioè di aree geografiche servite da centrali di commutazione di Telecom Italia non collegate da fibra ottica e nelle quali non esistono gli apparati DSLAM necessari per l'offerta dell'ADSL. In tali casi gli investimenti necessari ad equipaggiare le centrali e alla realizzazione dei collegamenti in fibra non sono remunerabili dai ritorni attesi di mercato, e quindi in tali aree il gestore telefonico valuta non conveniente realizzare la copertura a larga banda neanche nel lungo periodo.

**Fig. 4 Copertura del territorio con servizi di banda larga**

In ulteriori 1.000 Comuni italiani, in cui risiede il 3% della popolazione, le centrali di Telecom Italia non sono equipaggiate con apparati DSLAM ma sono già collegate in fibra ottica, in questo caso gli investimenti necessari a superare il problema della copertura sono inferiori, per cui è ipotizzabile che in tali aree il problema del *digital divide* possa essere risolto nel medio periodo.

L'effetto di tale carenza sullo sviluppo della rete di telecomunicazioni di Poste italiane è notevole, a causa della capillarità della diffusione degli Uffici Postali: ad oggi, dei 14.000 Uffici Postali, circa 3.000 (più o meno come i Comuni) sono esclusi dai programmi a lungo termine di copertura a larga banda degli Operatori TLC.

Per colmare il gap infrastrutturale, Poste Italiane ha testato tecnologie alternative a quelle di rete fissa, tra cui il WiMax, partecipando anche al programma di sperimentazione nazionale coordinato dalla Fondazione Ugo Bordoni, che ha confermato l'applicabilità di tale soluzione tecnologica che, per performance trasmissive e relativa economicità, costituisce una delle tecnologie più promettenti per la soluzione del *digital divide*.

Attraverso l'utilizzo del WiMax, Poste potrebbe completare il piano di copertura a larga banda in tutte le sue sedi e quindi estendere in tutte le località del Paese, comprese quelle oggi interessate dal *digital divide*, lo stesso ventaglio di servizi, con i medesimi livelli di qualità e di sicurezza oggi disponibili nelle aree urbane.

Sebbene l'intenzione di Poste sia di un uso della tecnologia WiMax dedicato alla erogazione dei servizi aziendali, in quelle aree dove non dovesse concretizzarsi l'interesse di operatori alla realizzazione di reti a larga banda, Poste Italiane potrebbe rendere disponibile, se richiesta, la propria infrastruttura verso quei soggetti pubblici, quali scuole, ospedali, PA locale, che avessero necessità di banda per l'erogazione dei propri servizi, nell'interesse dello sviluppo socio-economico del territorio. Una tale possibilità consentirebbe di attivare una serie di sinergie tra domanda ed offerta, necessaria per il

superamento della problematica del *digital divide*. Il raggiungimento di tale obiettivo richiede, infatti, l'individuazione di modalità operative che superino le tradizionali logiche del business. Il fenomeno indica infatti la presenza di un fallimento di mercato, evidenziando come l'obiettivo della copertura dell'intero territorio non possa essere affidato ai soli operatori di telecomunicazioni.

Oggi le nuove sfide del settore TLC riguardano l'implementazione della rete di nuova generazione (NGN) il cui obiettivo è portare a casa dell'utente banda superiore ai 20 Mbit/sec. E' un tipo di infrastruttura che richiede investimenti dell'ordine di una decina di miliardi di Euro. La priorità strategica degli operatori TLC è quella di effettuare investimenti in tempi utili e di ottenere un rapido ritorno dagli stessi, la qual cosa li porta a focalizzarsi su quei servizi e quelle aree che garantiscono redditività più elevate.

In questo scenario, seguendo le sole logiche del business, il problema del *digital divide* non può che aggravarsi: le aziende e i cittadini localizzati nelle aree del paese oggi escluse dalla larga banda, non solo non possono accedere ad Internet, ai servizi di e-government e di e-commerce, ma domani saranno esclusi anche dai nuovi servizi multimediali attorno ai quali si sta riconfigurando l'offerta degli operatori di TLC.

Alla luce dei criteri per l'assegnazione delle frequenze WiMax, tecnologia che ben si presta, per la relativa economicità, alla soluzione del *digital divide*, in particolare relativamente agli obblighi di copertura del territorio non molto stringenti (la procedura dell'AGCOM indica un 40%) fanno pensare che il problema della copertura a larga banda permarrà anche a valle dell'assegnazione delle frequenze a 3,5 GHz.

A questo punto, se il superamento del *digital divide* rimane un obiettivo per il Paese, occorre intraprendere delle azioni che, seppure nel rispetto delle regole del mercato e del quadro normativo riescano ad attivare iniziative di sistema in modo da sfruttare tutte le possibili sinergie a livello di offerta, che possano aggregare la domanda e ottimizzare gli investimenti, pubblici e privati, complessivamente effettuati.

### 5.3 I servizi di e-government

La diffusione delle nuove tecnologie informatiche ha determinato, negli ultimi anni, l'emergere di nuove modalità di accesso e di fruizione dei servizi della PA. La consistente inadeguatezza di operatori e cittadini all'utilizzo dei nuovi strumenti limita tuttavia le applicazioni e non consente di cogliere i benefici di maggiore efficienza e produttività legati, in generale, all'integrazione tra processi produttivi e tecnologie ICT.

I dati relativi allo sviluppo dei servizi di e-government confermano queste dinamiche: nonostante la crescita della quota dei servizi on-line rispetto al totale delle attività, passata dal 53% del 2004 al 58% del 2006 e al 70% nel 2007, in Italia il grado di utilizzo di questi servizi risulta ben più limitato e con livelli di interattività molto bassi rispetto a quello degli altri paesi industrializzati (fonte: Assinform, 2007). Se in Norvegia, Olanda e Germania circa la metà dei cittadini utilizza i sistemi on-line per interfacciarsi con la Pubblica Amministrazione, in Italia solo una piccola percentuale di questi, il 16% nel 2006, se pure in leggera crescita rispetto al 14% del 2005, comunica con la PA tramite la

rete. Allo stato attuale, quindi, la presenza su Internet di servizi della Pubblica Amministrazione italiana rappresenta più un mezzo di comunicazione istituzionale e di informazione real-time, piuttosto che un vero e proprio canale di interazione diretta con l'utente.

Il divario digitale, inteso come disponibilità e accesso dei cittadini alle tecnologie, non può dirsi ancora superato. L'annullamento del *digital divide* socio culturale è ben lontano dall'essere raggiunto: il rischio è che si generino nuove forme di esclusione in una società che potrebbe spaccarsi tra cittadini in grado di dialogare con istituzioni e imprese in modo evoluto e cittadini ancorati ai tradizionali canali burocratici. Si rileva una criticità di sistema quanto all'impegno economico necessario allo sviluppo dei servizi e delle infrastrutture, insufficiente a consentire il recupero di efficienza ottenibile attraverso un utilizzo diffuso del canale telematico quale porta di accesso ai servizi. Secondo Assinform (2007) una delle principali cause di questa arretratezza dell'Italia rispetto ad altri Paesi è la scarsa proattività della PA nel comunicare e nell'educare i cittadini a far uso dei servizi on line.

Il superamento di queste problematiche richiede perciò interventi sui processi di erogazione dei servizi, anche nella direzione di una semplificazione del rapporto tra cittadino e PA; in quest'ottica sarebbe di grande utilità l'istituzione di un Front Office Unificato per i diversi uffici della Pubblica Amministrazione, almeno per tutti i servizi digitali. I Paesi più avanzati, in primo luogo Stati Uniti, Canada e Regno Unito, si sono già orientati per l'e-government verso un modello di *shared services*, che consiste nella condivisione di infrastrutture fisiche e tecnologiche tra più amministrazioni per l'erogazione dei loro servizi. E' una prospettiva innovativa che richiede però un "cambio di paradigma": mettere in condivisione piattaforme e processi di servizio, superando la tradizionale frammentazione e le barriere interne alle amministrazioni. D'altra parte l'adozione del nuovo modello, oltre a semplificare il dialogo tra cittadino e PA, consentirebbe di ottimizzare le risorse, valorizzare le infrastrutture già sviluppate, migliorare il servizio, anche attraverso la standardizzazione e la diffusione delle "best practices" tecnologiche e di processo.

E' chiaro che la disponibilità di un'infrastruttura di rete telematica capillarmente diffusa sul territorio, integrata con una rete di punti fisici di accesso ai servizi, rappresenta la condizione necessaria per l'adozione di tale modello di offerta.

In questa prospettiva Poste Italiane può rappresentare per la PA il partner ideale, in quanto è l'unico soggetto che possiede un sistema di rete, esteso a livello nazionale, che integra un'infrastruttura telematica altamente innovativa, con quella di 14.000 Uffici Postali presenti anche nei Comuni più remoti. La disponibilità di canali innovativi quali mobile, contact center e Internet, consentirebbe quindi al cittadino-cliente di fruire dei servizi in modo ubiquo, semplice, sicuro e veloce.

In virtù di questi punti di forza Poste Italiane sta collaborando con successo con la Pubblica Amministrazione nello sviluppo ed erogazione di servizi ad elevato valore aggiunto, facilitando così, da un lato, l'interazione cittadino/Pubblica Amministrazione, dall'altro, l'ottimizzazione dei processi interni di quest'ultima. Esempi di questi servizi sono:

- Il Servizio Integrato Notifiche: Servizio integrato di notifica degli atti giudiziari (contravvenzioni, citazioni in giudizio, etc) con gestione delle fasi di pagamento, archiviazione e rendicontazione degli atti notificati.
- La Gestione Notifiche Ministero di Giustizia: Gestione integrata delle attività di postalizzazione e rendicontazione degli esiti degli Atti Giudiziari
- DTT (Dipartimento Trasporti Terrestri): Poste Italiane offre il software, l'infrastruttura tecnologica ed i servizi telematici necessari per la gestione del pagamento online del Bollo auto e delle pratiche automobilistiche
- Mail Room: Gestione dematerializzata dei documenti cartacei, attraverso scansione presso centri servizi di Poste Italiane e successiva lavorazione e archiviazione elettronica
- Contact Center: Servizi di informazione e assistenza telefonica come ulteriore canale di accesso delle Amministrazioni verso i cittadini
- I Servizi per la Sanità:
  - Consegna farmaci a domicilio
  - Poste Check UP@: invio del referto medico a domicilio, in formato cartaceo o elettronico
  - Archiviazione elettronica delle cartelle cliniche per facilitarne la consultazione e conseguente eliminazione della carta per le strutture ospedaliere
  - Pagamento Ticket sanitari presso Uffici Postali
- Il Rilascio e Rinnovo Permessi di Soggiorno: accettazione e lavorazione delle domande di permesso di soggiorno con invio cartaceo e accesso online alle pratiche lavorate da parte delle questure
- Il Rilascio Passaporti: Ricezione delle domande di rinnovo presso gli uffici postali e invio a domicilio dei documenti rinnovati

Ad agosto 2007 è stato poi siglato il protocollo con il Ministro per la Funzione Pubblica Nicolais il cui principale obiettivo è di facilitare, attraverso la rete di Poste Italiane, l'accesso dei cittadini ai servizi dell'amministrazione nelle aree geograficamente remote del paese, in particolare nei comuni al di sotto dei 5 mila abitanti.

L'ulteriore fase di sviluppo della rete di Poste Italiane, attualmente in atto, riguarda l'evoluzione verso la Next Generation Network (NGN). La NGN è una

nuova architettura di rete, basata su protocollo IP e su una infrastruttura di accesso in fibra ottica in prossimità dell'utente, che consente l'erogazione in sicurezza dei servizi, anche di soggetti diversi, su un'unica piattaforma di rete, disaccoppiando di fatto l'infrastruttura di trasporto da quella dedicata ai servizi. Questo nuovo paradigma tecnologico si adatta molto bene con il modello degli *shared services*, di cui si è detto in precedenza, in quanto consente lo sviluppo dei servizi attraverso investimenti “marginali” orientati essenzialmente alla componente applicativa.

L'infrastruttura di rete, su cui si innestano delle piattaforme di servizio modulari, scalabili, flessibili e interoperabili, consente di sviluppare un modello di offerta verso i clienti business che prevede l'acquisizione, tramite insourcing, di attività di terzi, mentre gli stessi uffici postali possono diventare gli sportelli di terzi o, soprattutto, della Pubblica Amministrazione. In quest'ottica Poste si presenta ai propri clienti come un *Service Enabler*, ossia un abilitatore di servizi: oltre a gestire quelli propri, articolati secondo le tre direttive di offerta (Comunicazione, Finanziari e Logistica), Poste Italiane diventa sviluppare e fornitore di servizi per conto terzi, arrivando anche ad ospitare fisicamente e a gestire per conto dell'Amministrazione le soluzioni tecnologiche (com'è avvenuto nel caso del progetto Immigrati, in cui ha fornito l'infrastruttura di supporto).

In conclusione l'adozione di un *Front Office* Unificato per i servizi digitali, in una logica di *shared services*, offrirebbe alla PA una effettiva opportunità per re-ingegnerizzare e semplificare i processi interni, migliorando l'efficienza complessiva del sistema amministrativo. In questa prospettiva, Poste Italiane potrebbe rappresentare il partner ideale della Pubblica Amministrazione, in quanto attraverso tale fornitura potrebbe migliorare la redditività dei propri uffici, compresi quelli collocati nelle aree più disagiate ed oggi non profittevoli.

## 6. Profili di mercato

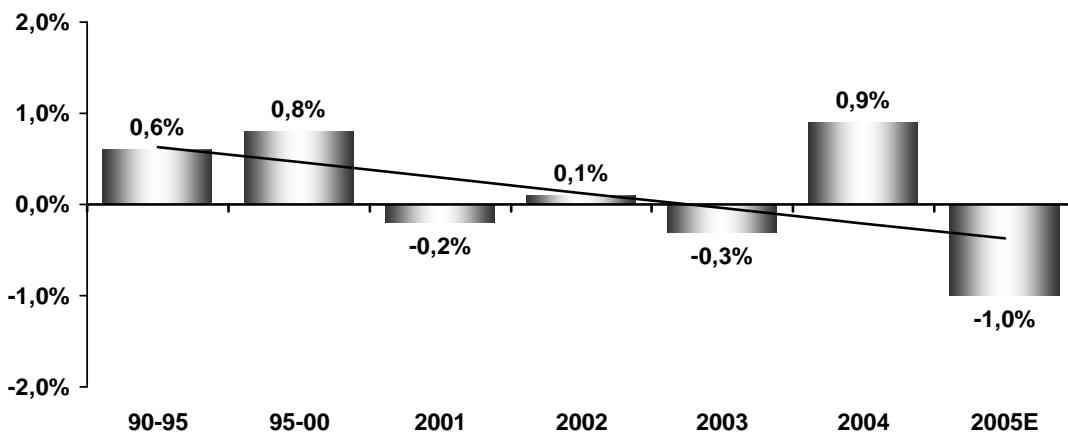
### 6.1 Il servizio postale tradizionale. Analisi del mercato e modelli di business

Negli ultimi anni, il settore postale è stato interessato da una profonda evoluzione tecnologica e da significative innovazioni del contesto normativo che hanno permesso un ampliamento della gamma di servizi offerti e hanno contribuito a determinare nuovi assetti di mercato.

Le novità introdotte dalle tecnologie informatiche e telematiche, la progressiva liberalizzazione dei mercati europei con l'ingresso di nuovi soggetti che si sono focalizzati sui segmenti di clientela ad elevata redditività (il mercato postale è fortemente concentrato: circa l'85% degli invii attuali viene generato da aziende e solo il 15% da clienti residenziali), hanno spinto gli operatori postali ad innovare in

maniera significativa i processi produttivi, a focalizzarsi sul miglioramento della qualità dei servizi erogati e ad ampliare il proprio portafoglio di offerta. Dall'altra parte, proprio l'innovazione tecnologica ha introdotto elementi di forte incertezza circa le prospettive di crescita della posta tradizionale. Il rapido sviluppo delle comunicazioni elettroniche associato alla penetrazione di Internet, in particolare, ha comportato effetti sostitutivi (*e-substitution*) dei prodotti postali tradizionali e dei modelli di comunicazione ormai consolidati con nuove forme di comunicazione elettronica. La domanda di corrispondenza sta facendo registrare, già da tempo, un significativo decremento ed ha cominciato a segnalare un'inversione del trend rispetto al passato (fig. 5).

Fig. 5 – Volumi postali in Europa: variazioni medie %



Fonte: Pitney Bowes (2006)

Tutto ciò ha spinto gli operatori postali a rivedere il proprio posizionamento sul business tradizionale ed a ricercare linee di crescita alternative.

Anche l'evoluzione della normativa a livello comunitario ha seguito un percorso di profonda trasformazione. A partire dal 1997 è stata avviata una progressiva abolizione delle “aree di riserva” e l'attuale proposta della Commissione Europea prevede di pervenire ad una totale liberalizzazione del settore postale. Questo processo, ancora in divenire, è stato accompagnato da un dibattito sulla necessità di rafforzare la presenza del mercato attraverso un processo di privatizzazione delle aziende postali europee. Tale percorso è coerente con la necessità di superare la storica presenza di operatori postali di proprietà pubblica garantendo, nell'ambito di una completa liberalizzazione, il pieno dispiegarsi delle forze di mercato. In questo contesto, tutti gli operatori postali europei hanno già da tempo intrapreso una fase di adeguamento delle proprie strategie alle nuove condizioni imposte dal mercato.

L'attività postale si colloca ormai in una fase matura del proprio ciclo vitale ed è fortemente condizionata dalla necessità di mantenere adeguati livelli di redditività. Per

questo motivo gli operatori postali europei hanno cominciato a diversificare in vario modo le proprie attività, estendendo il portafoglio prodotti in settori esterni al *core business* postale, seppur con modalità e tempi diversi, a seconda delle diverse caratteristiche dei mercati di riferimento.

I recenti sviluppi nelle strategie dei principali operatori internazionali permettono di individuare, con riferimento all'attività postale alcuni modelli di posizionamento di lungo periodo degli operatori europei:

1) Operatori Globali. Sono operatori già privatizzati (totalmente o parzialmente) con una diversificazione di prodotto ampia. Prevalentemente focalizzati sulla clientela business e con significativi interessi nell'Express e nella Logistica. Hanno già sviluppato rilevanti investimenti all'estero per radicarsi in quelle zone geografiche ad elevato potenziale di crescita (America, Asia, Sud America).

2) Operatori Regionali. Si tratta di aziende che intendono espandersi in maniera selettiva sul mercato dell'express sia dal punto di vista geografico che di business.

3) Operatori Nazionali. Sono quegli operatori che intendono sfruttare il proprio vantaggio competitivo sui mercati domestici ma con una limitata diversificazione geografica.

Si tratta di modelli assai differenti tra loro e che fanno riferimento a mercati molto diversi, e a differenti stakeholder.

In tale contesto Poste Italiane, che scontava una situazione di relativo ritardo rispetto alle altre aziende europee, nel corso dell'ultimo decennio è riuscita a ridisegnare il proprio ruolo ed il proprio posizionamento sul mercato, rinnovando il portafoglio d'offerta e raggiungendo lusinghieri risultati economici che ne fanno uno dei casi di successo tra le aziende postali in Europa.

#### 6.1.1 Peculiarità del servizio postale in Italia

Il settore postale in Italia presenta alcune caratteristiche strutturali che lo differenziano in modo significativo dai paesi europei più sviluppati. Gli oggetti procapite di corrispondenza inviati annualmente in Italia sono 126, contro i 472 della Francia; i 443 dell'Olanda; i 412 del Regno Unito; i 261 della Germania ed i 138 della Spagna<sup>69</sup>.

Il basso consumo di posta è dovuto in Italia a fattori quali:

- a) insufficiente diffusione dei servizi di *accounting* (estratti di conto corrente, di carte di credito etc.);
- b) inadeguato sviluppo del mercato del *direct mail* dove l'Italia è ai livelli più bassi in Europa. Anche in questo mercato l'Italia si colloca all'ultimo posto, rispetto ai maggiori Paesi europei, per numero di invii procapite effettuati annualmente (19 invii contro i 153 dell'Olanda; i 92 del Regno Unito; i 75 della Francia; 74 della Germania)<sup>70</sup>;

<sup>69</sup> Fonte: Annual report degli operatori.

<sup>70</sup> Fonti: Direct Mail Service; Annual Report degli operatori e stime Poste Italiane.

c) l'inferiore propensione ad effettuare acquisti per corrispondenza. La spesa in modalità *distance selling* nel 2004, in Italia è stata di 15 Euro procapite (contro i 376 del Regno Unito; i 246 della Germania; i 186 della Francia; i 174 dell'Olanda e i 20 della Spagna)<sup>71</sup>;

d) le norme poste a tutela della privacy, particolarmente stringenti nel nostro Paese, che rappresentano un freno allo sviluppo della posta commerciale (vedi par. 4.4.1);

e) il basso livello di istruzione superiore. L'Italia è agli ultimi posti in Europa: solo il 10% della popolazione di età compresa tra i 25 ed i 64 anni ha istruzione universitaria (Spagna 25%, Germania 24%, UK 28%, Francia 23% - fonte: OCSE 2003).

Questi elementi influenzano negativamente lo sviluppo della domanda e sono accompagnati da altri fattori di carattere demografico e territoriale (tav. 1) che contribuiscono ad appesantire il processo produttivo generando costi aggiuntivi.

**Tav. 1 - Indicatori territoriali (2005)**

	Olanda	Regno Unito	Germania	Spagna	Francia	Italia
<b>% Urbanizzazione<sup>1</sup></b>	89	89	88	77	75	67
<b>Densità abitativa<sup>2</sup></b>	399	246	231	85	110	193

1) Popolazione in Aree Urbane; 2) Abitanti x Km<sup>2</sup>

Fonte: Eurostat (2005); The Economist (2005).

Nella tav. 1 si può osservare come la struttura di business di Poste Italiane risulti gravata da condizioni ambientali negative – in particolare una bassa urbanizzazione – che ne condizionano l'efficacia intrinseca rispetto agli altri operatori.

Poste Italiane fornisce il servizio postale universale, assumendosi l'obbligo di assicurare sei giorni su sette e su tutto il territorio nazionale la raccolta, il trasporto e la distribuzione di corrispondenza, pubblicità indirizzata, quotidiani, periodici e pacchi, a prezzi e standard di qualità stabiliti dall'Autorità di regolamentazione.

La fornitura del servizio postale in aree caratterizzate da una domanda insufficiente e da alti costi, non comprimibili a causa dei vincoli di cui si detto, risulta, quindi, antieconomica. Queste caratteristiche determinano una situazione di svantaggio strutturale per il settore postale del nostro paese dove l'operatore pubblico presenta una redditività negativa, diversamente da quanto accade negli altri Paesi europei dove gli operatori postali registrano margini rilevanti.

<sup>71</sup> Fonte: EMOTA, 2005.

Il Gruppo Poste Italiane è riuscito a compensare le perdite che ha subito nella corrispondenza<sup>72</sup> attraverso un'attenta politica di diversificazione che ha individuato, soprattutto nella attività finanziaria di BancoPosta, il motore in grado di garantire la crescita. Questa strategia, negli ultimi anni, ha premiato Poste Italiane con risultati di eccellenza a livello europeo: nel 2006, la redditività complessiva del Gruppo Poste Italiane (misurata in termini di rapporto Ebit/Ricavi) è stata del 12,8%, a fronte del 12,7% del Gruppo olandese TNT e del 6,1% del Gruppo tedesco DPWN.

La piena liberalizzazione vedrà Poste Italiane competere con operatori privati strutturati in modo più flessibile ed orientati a conquistare i segmenti più profittevoli del mercato, tipicamente rappresentati dai centri urbani di maggiori dimensioni e dai grandi clienti (fornitori di servizi di pubblica utilità, banche, ecc.) e che opereranno, in assenza di un'adeguata regolamentazione, in una logica di puro “cream skimming”.

L'interesse suscitato dalla prossima apertura del mercato postale sta già attivando processi di integrazione/aggregazione di realtà che operano o hanno operato in settori specifici del business postale, con l'obiettivo di conquistare i segmenti di mercato a maggiore redditività.

Date le premesse economiche e le condizioni poste dal quadro regolamentare, la liberalizzazione impegnerà Poste Italiane in una sfidante opera di contenimento delle perdite di quote di mercato e di recupero di competitività, attraverso il rafforzamento e lo sviluppo di nuovi business, come nel caso della telefonia mobile virtuale e dell'eCommerce, il mantenimento di elevati standard di qualità, un rapporto sempre più sinergico e proficuo con la Pubblica Amministrazione ed il consolidamento del settore espresso e pacchi e delle attività finanziarie di BancoPosta.

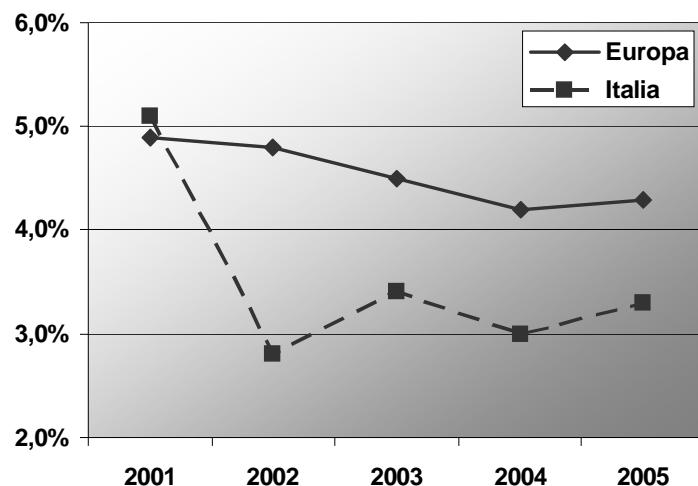
## 6.2 Il mercato del corriere espresso, l'eCommerce e i nuovi business

### 6.2.1 Il corriere espresso

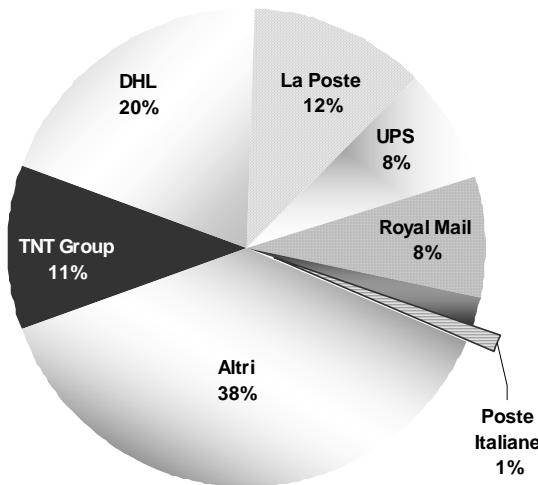
In Italia il settore del corriere espresso sconta un ritardo rispetto al resto dell'Europa. Nella fig. 6 risulta evidente come il mercato italiano tenda a crescere a tassi decisamente più bassi di quelli riscontrati nel resto d'Europa. Nella fig. 7 si può osservare come la quota di mercato di Poste Italiane in ambito europeo sia del tutto esigua (1%).

---

<sup>72</sup> Nel 2006, il settore postale, incluso il corriere espresso, ha fatto registrare margini lievemente negativi, prossimi allo zero.

**Fig. 6 Crescita del mercato del corriere espresso in Italia e in Europa**

Fonte: Market Research service Center e GfK 2005

**Fig. 7 - Quote del mercato del corriere espresso in Europa – valore mercato: Euro 28 mld\* - anno 2004**

Poste Italiane opera nel mercato del corriere espresso e pacchi in collaborazione con il gruppo SDA, prevalentemente in ambito nazionale.

La quota di mercato del Gruppo Poste Italiane sul mercato nazionale (che è stata complessivamente pari a 2,1 mld di Euro nel 2005) è stata del 15,4%.

Quello del corriere espresso è un mercato soggetto ad una forte pressione competitiva ed i principali operatori attivi a livello internazionale (l'olandese TNT e la tedesca DHL, insieme ai colossi statunitensi FedEx e UPS) presidiano, in modo significativo, il mercato italiano già da alcuni anni.

Con riferimento alla struttura organizzativa e commerciale, l'attività di corriere espresso si articola su un network che ha natura prevalentemente organizzativa. Tuttavia, questa caratteristica non solleva gli operatori di corriere espresso ed il Gruppo Poste Italiane dalla necessità di dotarsi di una struttura organizzativa complessa e ramificata sul territorio nazionale ed eventualmente internazionale, articolata su: centri di smistamento, punti di raccolta capillari, linee giornaliere e plurigiornaliere di trasporto stradale e/o aereo.

La stessa struttura commerciale si basa su:

- filiali operative, alcune delle quali possono anche assumere la funzione di *hub* per determinate aree geografiche;
- punti operativi in *franchising*;
- agenzie e corrispondenti per offrire servizi capillari anche nelle aree che, per volumi di traffico, non giustificano una presenza diretta.

La complessità della struttura organizzativa, associata alla onerosità degli investimenti per le dotazioni strumentali (mezzi di trasporto e nuove tecnologie) rappresentano, per tale settore, una leva competitiva importante per acquisire sia leadership di costo (ad esempio attraverso l'automazione di processi manuali), sia di qualità (garantendo affidabilità/tempestività delle consegne).

In particolare, la componente tecnologica sta assumendo rilevanza strategica. Questo mercato, infatti, dopo aver raggiunto una fase di maturità del proprio ciclo vitale ha individuato, proprio nella adozione di sofisticati sistemi di tecnologia elettronica, un tratto comune interno alla attuale dinamica di sviluppo. La progressiva trasformazione degli operatori da esecutori ad organizzatori del trasporto e del flusso di informazioni impone l'utilizzo di supporti informatici di coordinamento e di controllo dei processi, piuttosto che l'ampliamento della flotta da mantenere direttamente sotto il controllo aziendale.

Questo modello organizzativo consente di acquisire flessibilità rispetto all'andamento del mercato e capillarità delle consegne, anche nelle aree in cui l'esiguità del traffico non giustificherebbe un servizio dedicato.

I principali competitor internazionali dispongono di propri terminal di smistamento nei maggiori aeroporti nazionali ed internazionali e di flotte di aerei di proprietà.

Gli operatori nazionali, come Poste Italiane, che non dispongono di proprie strutture all'estero si appoggiano ai servizi di competitor internazionali o stipulano accordi di collaborazione con operatori esteri indipendenti al fine di costituire network sopranazionali.

In questo contesto si inquadra la recente *partnership* Poste Italiane - UPS, operatore statunitense leader mondiale del settore, che garantisce la gestione delle spedizioni internazionali.

Il business del corriere espresso è contraddistinto da una redditività piuttosto contenuta, a fronte di investimenti significativi, soprattutto per attività che richiedono una scala internazionale per migliorare le posizioni di costo. La scelta dell'accordo con UPS, quindi, risponde alla necessità di avvalersi di una infrastruttura globale, in grado di

garantire economicità e sviluppo in un settore caratterizzato da elevati livelli di concentrazione<sup>73</sup>.

### 6.2.2 L'eCommerce e i nuovi business

Dal mese di aprile del 2007 Poste Italiane è entrata nel business del commercio elettronico. L'approdo in questo mercato è stata una tappa obbligata date le caratteristiche operative e le specificità multiservizio tipiche del Gruppo. Al suo interno, infatti, sono presenti tutte le risorse e le componenti fondamentali necessarie per coprire l'intera filiera dell'eCommerce.

Anche le componenti più specialistiche della filiera, come la creazione del sito, la gestione dei pagamenti ed il direct marketing vengono offerte in modo integrato dalle aziende del gruppo che già da anni operano all'interno di quei settori.

Sono, inoltre, previsti accordi strategici con le aziende leader del mercato, quali Google ed eBay, quest'ultima azienda ha già adottato da tempo la carta prepagata Postepay, uno dei prodotti di successo della famiglia dei prodotti finanziari di Poste Italiane.

Il mercato dell'eCommerce in Italia è fortemente concentrato: le prime 20 realtà con sede in Italia hanno un giro di affari corrispondente al 75% del totale (pari a 4 miliardi di Euro nel 2006). L'offerta multiprodotto non rappresenta un fattore critico di successo, il mercato premia, di fatto, la specializzazione: gli operatori *pure player* hanno chiuso il 2006 con oltre il 52% del mercato (contro il 44% del 2005)<sup>74</sup>.

Insieme all'eCommerce, Poste Italiane è entrata anche nel mercato dei *Mobile Virtual Network Operator* (MVNO), operatori di telefonia mobile che non dispongono di una licenza ma utilizzano le infrastrutture di rete di un altro operatore. L'idea è di utilizzare gli uffici postali come canale di vendita delle SIM card, posizionandosi sulla clientela particolarmente sensibile al prezzo. Le possibili sinergie che potranno svilupparsi in mercati tanto diversi saranno quindi il risultato della capacità dell'operatore postale di sviluppare elementi di adattamento e flessibilità imposti dall'ambiente concorrenziale.

### 6.3 I servizi finanziari e la rete degli uffici postali

Nel panorama internazionale degli operatori postali, con riferimento ai servizi finanziari è possibile individuare quattro diversi modelli di business:

- operatori che non offrono servizi finanziari (TNT): si limitano ad accordi con Istituti finanziari per la condivisione dei costi della rete degli uffici postali;
- operatori che mettono a disposizione la propria rete degli sportelli per distribuire prodotti finanziari di banche e istituti finanziari (Royal Mail, Correos, operatore spagnolo e La Poste, operatore postale del Belgio);

<sup>73</sup> Sui mercati europeo, statunitense ed asiatico i primi 4 operatori hanno una quota di mercato superiore al 70%.

<sup>74</sup> Fonte: Politecnico di Milano, School of Management – “L'eCommerce B2C in Italia: alle DotCom la metà del mercato. Risultati 2006 dell'Osservatorio B2C”, Milano, Giugno 2006.

- operatori che hanno costituito delle vere e proprie banche (DPWN e il francese La Poste)<sup>75</sup>;
- operatori che attraverso proprie divisioni raccolgono denaro e offrono con proprio brand prodotti e servizi sviluppati da altri, senza assumere rischio di credito (Poste Italiane e La Posta, operatore postale della Svizzera).

Fino a pochi anni fa, Poste Italiane non entrava in concorrenza con le banche. Nel suo ruolo di intermediario finanziario connotato da matrice pubblicistica, copriva un segmento di mercato (in prevalenza quello dei servizi di pagamento e della raccolta di tipo tradizionale) considerato poco remunerativo e, soprattutto, attraverso una rete del tutto separata da quella del circuito nazionale dei pagamenti (Bancomat, assegni, libretti di risparmio). Il restyling dei prodotti postali di pagamento e la loro equiparazione con quelli bancari, ottenuta fra il 1999 e il 2001, ha così generato una competizione crescente di Bancoposta con il sistema bancario.

Nel loro percorso evolutivo, le banche hanno ormai da diversi anni la libertà di decidere dove e come allocare la propria rete di sportelli. Poste Italiane è stata invece obbligata a localizzarsi su tutto il territorio nazionale per consentire il massimo livello di accessibilità indipendentemente dalla profitabilità. Di conseguenza, la rete geografica delle banche appare basarsi sui ricavi e seguire la distribuzione del reddito, delle unità locali (istituzioni ed imprese) e della popolazione; quella di Poste Italiane risulta ispirata ad un mero principio di omogeneità distributiva. Ciò sembra evidente dalla analisi della correlazione fra numero di sportelli bancari e postali con le variabili socioeconomiche e territoriali (vedi tav. 2): gli sportelli bancari presentano una più elevata correlazione con le variabili di business (reddito, unità locali e popolazione) rispetto agli uffici postali; questi ultimi, viceversa, hanno una correlazione con la superficie provinciale doppia rispetto a quella delle banche<sup>76</sup>.

Tav. 2 - Coefficienti di correlazione degli uffici postali e degli sportelli bancari con le variabili di struttura

	popolazione	Reddito disp. famiglie	Unità Locali	Superficie
<b>Uffici postali</b>	0,711	0,719	0,747	0,476
<b>Sportelli bancari</b>	0,901	0,970	0,969	0,220

fonte: ISTAT, ABI – anno 2000

<sup>75</sup> In Francia dal 1° Gennaio 2006 è stata creata *Banque Postale*, un'Istituzione finanziaria autonoma con licenza bancaria limitata, La Banque è autorizzata ad erogare solo mutui immobiliari ma non il credito al consumo. Viceversa in Germania, già dal 1998 *Postbank* ha ottenuto lo status di banca ed eroga crediti al mondo retail e business.

<sup>76</sup> E' stato utilizzato l'indice di correlazione di Pearson che ha un campo di variazione compreso fra -1 (in caso di perfetta correlazione negativa) e +1 (in caso di perfetta correlazione positiva). Un valore prossimo allo zero indica assenza di correlazione.

Le banche, quindi, dispongono di propri sportelli localizzati laddove c'è popolazione (in particolare nelle aree densamente abitate) e reddito, Poste Italiane invece di uffici postali localizzati in funzione di presidio del territorio.

Utilizzando una diversa fonte di dati interna di Poste Italiane (che ha come unità di rilevazione i singoli uffici postali) è possibile verificare empiricamente tale tesi attraverso un confronto fra distribuzioni degli sportelli bancari e degli uffici postali.

**Tav. 3 - Numero medio di famiglie servite dagli uffici postali e dagli sportelli bancari per densità di popolazione – anno 2002**

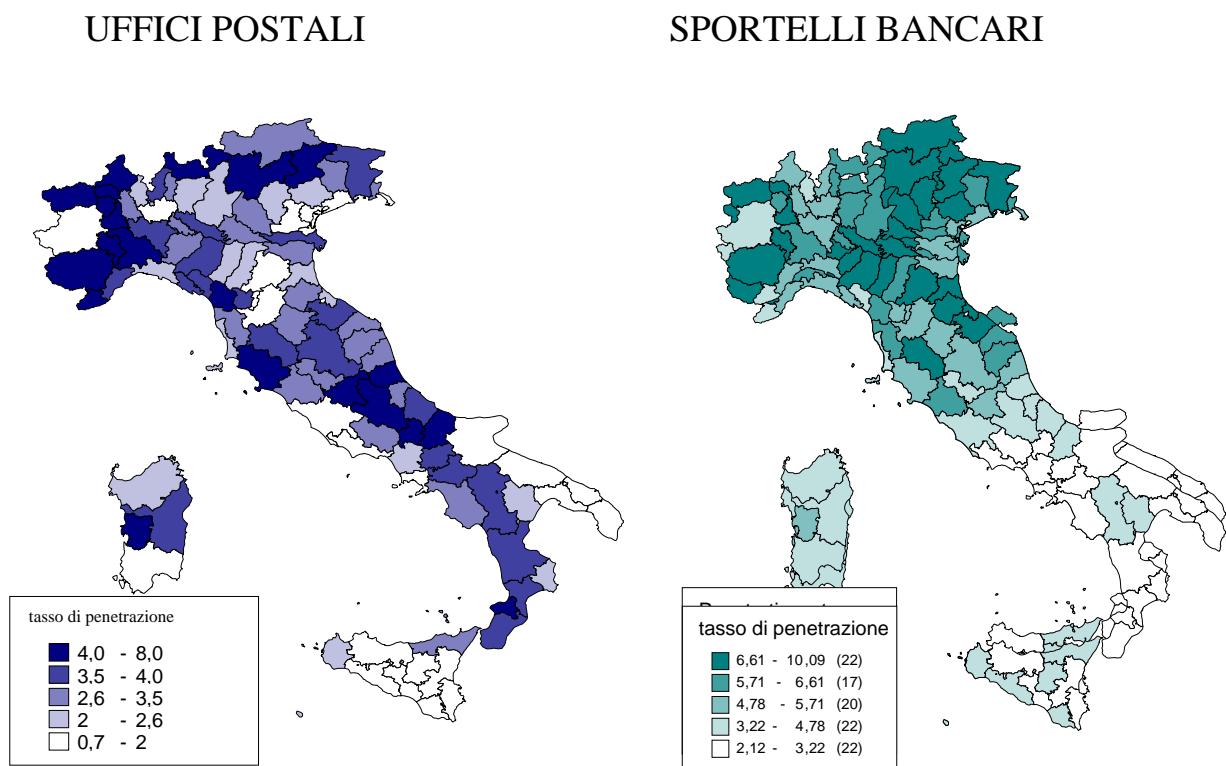
Semidecile	n. famiglie per ufficio postale	n. famiglie per sportello
1	103	1291
2	176	819
3	235	849
4	286	742
5	335	728
6	389	655
7	449	604
8	515	643
9	589	648
10	680	903
11	795	586
12	938	580
13	1103	573
14	1314	597
15	1596	574
16	1938	612
17	2406	591
18	3098	606
19	4371	642
20	10453	1057

Fonte: Cohen, Di Paola, Sheehy e Visco Comandini (2008)

Emerge una sostanziale differenza fra le due reti: mentre nel caso degli uffici postali il numero delle famiglie servite (ovvero, il bacino di utenza potenziale) per ufficio postale è linearmente crescente, in ulteriore aumento dalla decima classe in poi (corrispondente in linea di massima con gli uffici postali certamente urbani), la dimensione dell'utenza degli sportelli bancari risulta molto più omogenea, attorno a valori medi di 600-800 famiglie, a prescindere dalla classe. Solo nella prima classe il numero delle famiglie per sportello bancario è molto elevato, ma ciò dipende dall'uso dell'indicatore della media ponderata e non di quella semplice, così come nell'ultima, dove sembrano rilevarsi, come del resto anche per gli uffici postali, economie di scala da grande dimensione.

Nella Fig. 8 gli stessi dati sono riportati sulla dimensione geografica, e mostrano con evidenza come la densità massima degli uffici postali in rapporto agli abitanti venga raggiunta nelle province montane, alpine o appenniniche, a fronte di una fortissima concentrazione degli sportelli bancari nelle province del centro nord.

**Fig. 8 Densità di uffici postali e di sportelli bancari per provincia anno 2002 – n. sportelli per 10.000 abitanti**



## 7. Profili normativi

### 7.1 La normativa comunitaria

La disciplina comunitaria sul settore postale fa riferimento alla Direttiva 97/67/CE (così come modificata dalla Direttiva 2002/39/CE) *“concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio”*.

La direttiva ha modificato il precedente scenario, caratterizzato da una situazione tipica di monopolio, prevedendo che - nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale - i servizi che possono essere riservati in via esclusiva da ciascuno Stato membro al fornitore del servizio universale (riserva postale) riguardano gli invii di peso inferiore a 350 grammi e il cui prezzo è inferiore a 5 volte le tariffe pubbliche applicate ad un invio di corrispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida. La Direttiva 2002/39/CE ha ridotto ulteriormente la soglia

della riserva, portandola al di sotto dei 100 grammi (e con prezzo inferiore a 3 volte la tariffa base) a partire dal 1 gennaio 2003, e al di sotto dei 50 grammi (e con prezzo inferiore a 2,5 volte la tariffa base) a partire dal 1 gennaio 2006.

Secondo i suddetti criteri, oggi in Italia fanno parte della riserva postale gli invii di posta prioritaria, mentre sono già fuori dalla riserva (pur rientrando nell'ambito del servizio universale) le raccomandate, le assicurate e i pacchi ordinari. Il fornitore del servizio universale ha pertanto l'esclusiva della fornitura dei servizi oggetto di riserva postale, ma i prezzi di tali servizi sono regolamentati. Si tratta, peraltro, di misure di armonizzazione minima, in quanto di fatto alcuni paesi hanno già aperto completamente il mercato alla concorrenza, come è il caso del Regno Unito, Svezia e Finlandia, mentre Paesi Bassi e Germania si apprestano a farlo<sup>77</sup>.

Oltre alla previsione dell'area riservata, la legislazione europea disciplina l'ambito del servizio postale universale, inteso come una *“offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti”* (art. 3.1 della Direttiva 97/67/CE). Oggetto del servizio universale è la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg e dei pacchi postali fino a 10 kg (con possibilità per il regolatore nazionale di includere nel servizio universale i pacchi fino a 20 kg), le raccomandate e le assicurate. Il fornitore del servizio universale deve assicurare una raccolta e una distribuzione dei suddetti servizi ogni giorno lavorativo e almeno cinque giorni a settimana.

I prezzi dei servizi rientranti nell'ambito del servizio universale – inclusi i servizi dell'area riservata - sono regolamentati, secondo i criteri di ragionevolezza, accessibilità all'insieme degli utenti, correlati ai costi, trasparenti e non discriminatori (art. 12). Altri obblighi del fornitore del servizio universale sono la tenuta di una separazione contabile che distingua fra loro i servizi riservati, gli altri servizi inclusi nel servizio universale e i servizi al di fuori del servizio universale (art. 14). Inoltre, i fornitori del servizio universale sono tenuti a soddisfare determinati livelli di qualità dei servizi, predefiniti dalle Autorità Nazionali di Regolamentazione (art. 16).

I servizi al di fuori dell'area riservata, ma che ricadono nell'ambito del servizio universale, possono essere offerti anche da operatori postali diversi da quelli designati, attraverso la concessione di licenze individuali (art. 9). Queste ultime possono imporre al titolare specifici obblighi di servizio universale, come il raggiungimento di specifici standard di qualità del servizio. Inoltre, i titolari di licenze individuali possono essere tenuti a contribuire a un fondo di compensazione per il finanziamento del costo netto del servizio universale. Gli operatori che offrono i servizi al di fuori del servizio universale (es. il corriere espresso) possono invece essere soggetti alle autorizzazioni generali con relativi obblighi (art. 9).

## 7.2 La normativa nazionale

<sup>77</sup> In Germania la legge prevede una completa liberalizzazione del mercato postale dal 1 gennaio 2008. Nei Paesi Bassi, un disegno di legge prevede le medesime prospettive per il gennaio 2008.

La Direttiva 97/67/CE è stata recepita in Italia dal Decreto Legislativo n° 261 del 22 luglio 1999, che ha aperto alla concorrenza i mercati degli invii postali al di fuori della soglia prevista per l'area riservata. Dopo l'ulteriore riduzione di quest'ultima soglia, in Italia i mercati postali in libera concorrenza riguardano oggi principalmente il corriere espresso, le raccomandate e assicurate e gli invii di posta certificata, oltre ad altri servizi a valore aggiunto.

Al fine di garantire il finanziamento del servizio universale, il DLgs 261/99 ha istituito un fondo di compensazione a carico degli operatori titolari di licenze individuali. Inoltre, il Contratto di Programma stipulato ogni triennio fra Poste Italiane e il Governo ha fissato l'entità dei trasferimenti annuali dello Stato a Poste Italiane come contributo agli oneri di servizio universale.

I prezzi dei servizi riservati sono soggetti a regime amministrato ai sensi della Legge 481/95 sulla regolazione delle imprese di pubblica utilità. Il Ministero delle Comunicazioni, in qualità di Autorità di Regolamentazione, fissa i prezzi nel rispetto del sistema di *Price Cap* - così come definito dalla Delibera del CIPE del 29 settembre 2003 - in relazione ai costi, all'obiettivo di produttività previsto nel Contratto di Programma in base anche al corrispondente Piano di impresa e, soprattutto, al riequilibrio tra tariffe e trasferimenti. Al fine di consentire quest'ultimo obiettivo, è previsto, in sede di calcolo annuale del *price cap*, il recupero dei divari tra l'inflazione reale e programmata<sup>78</sup>. La più recente manovra tariffaria (DM 12 maggio 2006) ha abolito il servizio non prioritario degli invii singoli, unificando il prezzo a 0,60 Euro (tariffa uniforme su tutto il territorio nazionale ai sensi della normativa comunitaria e nazionale) e ha previsto tariffe di posta massiva (posta *business*), differenziate per area geografica di destinazione (area urbana, capoluogo di provincia e area extraurbana).

I prezzi dei servizi rientranti nell'ambito del servizio universale sono “*determinati nella misura massima dall'Autorità di regolamentazione in coerenza con la struttura tariffaria dei servizi riservati*” (art. 13 del DLgs 261/99) e devono essere determinati in funzione dei costi evitati, essere trasparenti e non discriminatori. Il fornitore del servizio universale può concludere con i clienti accordi individuali (sconti a volume), ma i prezzi devono comunque essere soggetti alle suddette condizioni generali.

Il fornitore del servizio universale ha inoltre l'obbligo di raggiungere standard minimi di qualità dei servizi, i cui livelli sono predefiniti nel Contratto di Programma e ha obblighi di consuntivazione annuale nei confronti dell'Autorità di Regolamentazione, sia in termini di standard di qualità conseguiti che di contabilità separata ai fini della determinazione del costo netto del servizio universale.

### 7.3 La nuova proposta di direttiva postale

---

<sup>78</sup> L'opportunità di questo recupero è anche motivata dai lunghi tempi tecnicamente necessari per una manovra tariffaria (triennale), che genera oneri finanziari addizionali, non esistenti in altre industrie regolamentate.

La direttiva 97/67/EC ha posto il 1 gennaio 2009<sup>79</sup> come data indicativa per la piena apertura del mercato postale, attraverso l'eliminazione dei diritti speciali ed esclusivi (riserva postale). Tale data è stata subordinata ad una valutazione di opportunità da parte della Commissione europea, che attraverso un suo studio prospettico affidato a Pricewatercoopers (2006), ha confermato tale orientamento.

In considerazione delle suddette valutazioni, il 18 ottobre 2006 la Commissione ha pubblicato la proposta di modifica della direttiva 97/67/CE. A fronte della piena apertura del mercato, la proposta prevede alcuni meccanismi di finanziamento del servizio universale (vedi par. 5): l'appalto pubblico, i fondi pubblici, il fondo di compensazione (nuovo art. 7 della direttiva). Gli Stati membri hanno facoltà di designare, anche attraverso appalti pubblici, uno o più fornitori del servizio universale a livello nazionale o in parte del territorio nazionale (art. 4).

Le altre principali modifiche sono le seguenti:

- creazione di un sistema di autorizzazioni e licenze rispondente al nuovo contesto, in cui ai licenziatari possono essere imposti obblighi di servizio universale, con particolare riferimento alla qualità, alla disponibilità e all'esecuzione dei servizi, oppure può essere loro imposto di contribuire al finanziamento del servizio universale (art. 9).

- Gli Stati membri possono garantire l'accesso alle reti postali dei fornitori del servizio universale agli altri operatori, a condizioni trasparenti e non discriminatorie (art. 11 *bis*).

- La metodologia di calcolo del costo netto viene sostanzialmente allineata a quella in uso per le comunicazioni elettroniche, ossia il metodo del costo netto evitato che tiene conto anche dei benefici derivanti dalla fornitura del servizio universale (art. 14 e Considerando 20).

Il Parlamento europeo ha apportato alcuni sostanziali emendamenti alla proposta originaria della Commissione:

- la data della piena apertura del mercato postale viene posticipata al gennaio 2011, con la possibilità per i paesi nuovi entranti o con caratteristiche topografiche particolarmente difficili (come i paesi dell'Est Europa e la Grecia) di posticipare ulteriormente la data al gennaio 2013 (art. 7).

- L'uniformità tariffaria viene limitata agli invii singoli, mentre per gli altri invii (es. posta massiva o *business*) i fornitori del servizio universale possono rendere maggiormente flessibili le proprie politiche di prezzo, adattando i prezzi alla domanda di mercato (art. 12 e Considerando 24).

- Introduzione di garanzie per i lavoratori del settore postale, al fine di equiparare le condizioni di offerta di lavoro dei dipendenti dei nuovi entranti a quelle garantite ai dipendenti dei fornitori del servizio universale. Ciò al fine di evitare che i soggetti nuovi entranti nel mercato postale possano attuare politiche di *dumping* sociale legate ai minori costi del lavoro che potrebbero avere nei confronti dei fornitori del servizio universale, qualora avessero la possibilità di applicare ai propri dipendenti condizioni peggiori di

<sup>79</sup> Il 1 ottobre 2007 è stato raggiunto l'accordo fra gli stati membri sulla data finale di liberalizzazione, fissata al 1 gennaio 2011.

#### 7.4 Le posizioni degli Stati membri

I sostenitori della piena apertura del mercato al gennaio 2009 sono principalmente gli operatori postali di quei paesi che hanno già previsto la piena apertura del mercato postale o la prevedono a breve (come i Paesi Bassi, Germania, UK, Svezia, Finlandia). Tali operatori, infatti, sono per la maggior parte attori del mercato postale a livello europeo e non solo nei propri paesi (es. DHL, TNT, Executive), perciò chiedono di operare nei mercati esteri alle stesse condizioni previste oggi o a breve nei propri mercati nazionali.

Una posizione più prudente – tesa alla necessità di garantire la salvaguardia del finanziamento integrale del servizio universale anche dopo l'apertura completa dei mercati – è quella degli operatori dei paesi in cui ancora persiste il regime di riserva e i quali sarebbero svantaggiati – per le caratteristiche demografiche, geografiche del proprio territorio, di mercato o per il recente ingresso nell'Unione europea – ad una apertura dei mercati che non fosse accompagnata da misure regolatorie realmente efficaci di finanziamento del servizio universale. Tali interessi sono sostenuti da un gruppo nutrito di fornitori del servizio universale (principalmente Francia, Belgio e paesi dell'Est Europa). Secondo tali operatori, il testo della Commissione andrebbe emendato per tenere conto della necessità che – a fronte della piena apertura del mercato e quindi dell'eliminazione della riserva – il legislatore europeo individui misure alternative di finanziamento del servizio universale efficaci. In caso contrario, alla piena apertura del mercato corrisponderebbe una parallela riduzione dei livelli di qualità del servizio universale, con ricadute sui consumatori e sull'occupazione.

Le organizzazioni sindacali europee e nazionali hanno invece auspicato l'introduzione nella nuova direttiva delle già descritte misure di armonizzazione dei contratti di lavoro fra dipendenti dei fornitori del servizio universale e dei nuovi entranti.

---

<sup>80</sup> Vedi anche par. 4.3.

## BIBLIOGRAFIA

Ambrosini, X., Boldron, F., Roy, B. (2005) “Universal service obligations in the postal sector”, in M. Crew, P. Kleindorfer (a cura di) *Progress toward Liberalization of the Postal and Delivery Sector*, Springer Science + Business Media, New York

Ansón J., Toledano, J. (2008) “Waiting for ‘Rowland Hill’ – elements of reform of postal services in Sub-Saharan Africa”, in M. Crew, P. Kleindorfer (a cura di) *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*, Edward Elgar, (in corso di pubblicazione)

Armstrong, M. (2001) “Access Pricing, Bypass and Universal Service”, *American Economic Review*, May, 91, 297

Armstrong, M. (2006) *Access pricing, Bypass and Universal Service in Post*, relazione presentata alla “Fourth Conference on Competition and Universal Service in the Postal Sector”, IDEI, Toulouse, 16-17 Marzo

Assinform-AITech (2007) *Rapporto Assinform sull'Informatica le Telecomunicazioni e i Contenuti Multimediali*, Roma

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2004) *Indagine conoscitiva sul settore televisivo: la raccolta pubblicitaria*, Indagini conoscitive 23, Roma

Baumol, W. (1999) A ciascuno il tuo: concorrenza e servizio universale, *Mercato Concorrenza Regole*, 1, 65

Biasco, S., Rossi, G. (2007) *Gli ipotizzabili correttivi alla Proposta di Direttiva relativa al pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari*, mimeo, Roma

Coase, R. (1960), “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, 1

Cohen, R. Di Paola, Sheehy R., Visco Comandini, V. (2008), The Distribution of Post Offices in Italy and the United States, in M. Crew, P. Kleindorfer (a cura di) *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*, Edward Elgar, (in corso di pubblicazione)

Cohen R., Pace C., Robinson M., Scarfiglieri G., Visco Comandini V., Waller J., Xenakis S. (2002) “A Comparison of the Burden of Universal Service in Italy and the United States”, in M. Crew e P. Kleindorfer (eds.) *Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation and Strategy*, Kluwer Academic Publishers, Boston

Cohen R., Robinson M., Scarfiglieri G., Sheehy R., Visco Comandini V., Waller J., Xenakis S. (2006) “The Role of scale economies in the cost behavior of posts”, in A. Dieke and A. Niederprüm (a cura di) *Regulating Postal Markets – Harmonised Versus Country-specific Approaches*, Papers presented at the 8th Königswinter Seminar, 16-18 Febbraio 2004, WIK Proceedings nr.11, Bad Honnef

Evans, D. (2003) Some Empirical Aspects of Multi-sided Platform Industries, *Review of Network Economics*, vol.2, issue 3, September

Fioramanti, M. (2006) “La domanda di servizi postali”, in Visco Comandini (a cura di) *Economia e regolazione delle reti postali*, Carocci editore, Roma

Jaag, C and Trinkner, U. (2008) “Pricing in Competitive Two-Sided Mail Markets”, in M. Crew, P. Kleindorfer (a cura di) *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*, Edward Elgar, (in corso di pubblicazione)

Liebowitz, S. (2002) *Re-thinking the Network Economy*, American Management Association, New York

OXERA (2007) *Funding universal service obligations in the postal sector*. Report prepared for La Poste, De Post-La Poste, Hellenic Post, Poste Italiane, P&T Luxembourg, Correos, Magyar Posta, Cyprus Post, Poczta Polka, London, January 2007

OECD (2004), *Non-commercial Service Obligations and Liberalization*, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Competition Committee, Paris: France.

Panzar, J. (1991) “Funding universal service obligation and the cost of liberalization”, in M. Crew, P. Kleindorfer (a cura di) *Future directions in postal reform*, Kluwer Academic Publishers, Boston

Panzar, J. (2006), *PO box access: competition issues in two-sided postal market*, relazione presentata alla “Fourth Conference on Competition and Universal Service in the Postal Sector”, IDEI, Toulouse 16-17 Marzo

PricewaterhouseCoopers (2006), *The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009*, Bruxelles, May

Sappington, D., Stiglitz, J. (1987) “Privatization, Information and Incentives”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 4, 567

Shapiro, C., Varian, H. (1999), *Information Rules*, tr.it Etas libri, Milano

Spadoni, B. (2006), “Profili regolatori. L’esperienza del NARS”, in Visco Comandini (a cura di) *Economia e regolazione delle reti postali*, Carocci editore, Roma

Varian, H., Farrell, J., Shapiro, C. (2004) *The Economics of Information Technology*, Cambridge University Press

Visco Comandini, V. (1994) *Monopolio pubblico e concorrenza nei servizi postali. Elementi per un’analisi economica*, CIRIEC, Milano, Franco Angeli

Visco Comandini, V. (a cura di) (2006) *Economia e regolazione delle reti postali. Globalizzazione, innovazione tecnologica e servizio universale*, Carocci editore, Roma

Williamson, O. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, New York (tr.it. Le istituzioni economiche del capitalismo, Franco Angeli , Milano 1987)