

Seminario di ASTRID
“La riforma dei servizi postali”
Roma, 12 novembre 2007

di Salvatore Biasco

Ho fatto parte del gruppo di lavoro e solo per delicatezza non appare il mio nome, in quanto non ho letto la Relazione di Comandini e non ancora fatto pervenire le mie osservazioni. Trovo difficile essere in disaccordo con quanto egli ha affermato nella Relazione, che ho apprezzato moltissimo. Ho, tuttavia, un'unica riserva, che, in una occasione di lavoro e di raccolta di idee per una verifica di quanto scritto, è bene portare alla discussione.

Il paper corre il pericolo di presentare l'attività “altra” della rete postale come un'appendice dell'attività di gestione della corrispondenza. Come risultava evidente nell'intervento dell'Amministratore Delegato, la rete degli sportelli postali è, invece, un'infrastruttura che si indirizza verso una serie di settori di attività; è una rete multi-servizio, di cui la corrispondenza sta, progressivamente diventando meno importante e certo meno (forse la meno) interessante, anche se storicamente non era così. In altre parole, vedo l'insieme dei temi trattati in modo egregio e esauriente nella Relazione come il terzo capitolo nell'analisi delle tematiche che si incontrano inquadrando i problemi della regolazioni connessi alle funzioni che adempie questa rete.

Essa, è innanzi tutto, una rete informatica, che ha una vocazione di service provider verso la Pubblica Amministrazione. Mira - come vocazione che si svilupperà sempre più in futuro - a mettere in comunicazione la Pubblica Amministrazione e i cittadini; a svolgere, cioè, una serie di servizi, non elencabili per esteso, che vanno - a mo' di esempio - dalla smaterializzazione dei documenti, alla messa in comunicazione di sezioni diverse della Pubblica Amministrazione, alla notifica integrata di atti giudiziari (cosa che avviene anche oggi), consegna passaporti, funzione ausiliarie nel welfare, ecc.. È un partner sui generis della Pubblica Amministrazione, integrato, anche se con autonomia e logiche di mercato, con tutto il settore pubblico. La stessa telefonia rientra in questo quadro. Un domani sarà possibile persino mettere in comunicazione i cittadini tra loro per ragioni connesse a motivazioni pubbliche, collegando vari terminali a Poste Italiane, che già di per sé è anche un terminale, e sviluppando, attraverso Poste, ad esempio, la tele-salute, le informazioni culturali e via discorrendo. Un bell'esempio di connessione di cittadini con la P.A. è quello portato da Bassanini.

Il secondo profilo sotto il quale esaminare la rete è quello della coesione sociale, che è trattato da Comandini. Quindi le osservazioni sulla Relazione sono solo questione di posizione e di pesi, non di altro. Poste è un pezzo della coesione sociale di questo paese. Basta vedere quale allarme sociale ci sia quando viene alterato un qualsiasi carattere di svolgimento del servizio (dal cambiamento degli orari, alla rimozione di una cassetta postale, allo stesso spostamento di una sede, alla chiusura degli sportelli durante l'estate). Un disservizio in periferia è percepita come un'offesa sociale arrecata a una intera comunità. Lo Stato italiano, era presente e identificato nel territorio con le Ferrovie, le Poste, la scuola elementare e i Carabinieri. E questo è entrato talmente nella coscienza

popolare da aver radicato il convincimento che la presenza fisica dell'ufficio postale sia parte del servizio universale, quindi un diritto di cittadinanza, quando non lo è. Parte del servizio universale è la consegna della posta in ogni angolo del territorio. Questa funzione di coesione deve, però, essere mantenuta e può perfino essere accresciuta quando Poste Italiane costituirà il veicolo, almeno spero, per la diffusione della banda larga, portandola in tutto il territorio nazionale. L'Ufficio postale potrà diventare una sorta di centro sociale; abbiamo sedi con terminali che trasmettono su schermi, potremmo dedicare una sala alla Comunità locale, offrire l'Ufficio come punto di connessione Internet da usare privatamente e, nello stesso tempo, cogliere delle opportunità, come diceva Sarmi, di rendere questi sportelli anche redditizi, allargando la gamma di servizi, del tipo di quelli già forniti con lo Sportello Amico, o altri per la Pubblica Amministrazione locale. Non sempre sarà possibile portare a redditività gli sportelli e quindi, tanto più in profondità pensiamo che la funzione di coesione sociale debba essere svolta, tanto più è plausibile che aumentino i costi del servizio universale, perché se si tengono aperti gli sportelli, al di là della convenienza economica, certamente ne deriva un costo non recuperabile.

Il terzo capitolo ovviamente è il capitolo della corrispondenza e dei servizi tradizionali (finanziari). Comandini inizia facendo giustamente rilevare che ci sono due tipi di operatori che agiscono secondo due modelli diversi. C'è chi ha scelto il modello di internazionalizzazione, puntando su pacchi e corrieri espresso e chi ha scelto il modello di potenziare la rete locale e allargare la gamma di servizi. Probabilmente il primo modello avrebbe potuto essere perseguito in Italia se la partenza fosse avvenuta molto tempo fa. Oggi secondo me è totalmente impossibile seguire questa strada. Non si può rimproverare a Poste Italiane attuale di non essersi internazionalizzata nel senso di aver costituito reti all'estero, hubs, ecc.. Spettava alla politica indicare questa strada 20 anni fa e compiere le scelte legislative conseguenti. Oggi sarebbe una strategia tardiva e perdente. L'unica strategia possibile, almeno l'unica che io vedo, è una strategia gradualistica, di allargamento della rete e del suo utilizzo, difendendola ovviamente dai competitori (ma non per via di legge, ma per capacità, efficienza, tenuta sul piano concorrenziale). Secondo me, questa strategia si è dimostrata abbastanza vincente. Non a caso, il margine operativo è, in percentuale del fatturato, il più alto in Europa tra le imprese che svolgono servizi postali.

Non aspettiamoci, tuttavia, miracoli dall'efficientamento o da nuove frontiere di prodotti per ciò che concerne il finanziamento del Servizio Universale in campo postale. Qui le argomentazioni di Comandini sono inoppugnabili. Si può esercitare tutta la capacità di invenzione, di sviluppo di nuovi prodotti postali e di sollecitazione della domanda, ma il fatto che in Italia si faccia poco uso della carta (per corrispondenza anche commerciale) è un fatto culturale, un dato esogeno, non imputabile alle potenzialità di management (passato, presente e futuro) dell'azienda e alle sue politiche. Come sarebbe ingeneroso imputare ai direttori dei quotidiani la loro bassa diffusione, altrettanto lo è per Poste Italiane con le spedizioni di corrispondenza per abitante. I quotidiani possono inventarsi tutti i prodotti di questo mondo, aggiungere audiovisivi, libri, fare collane, mettere donne discinte in apertura, ma quella è la capacità dell'Italia di assorbire giornali e di comunicare attraverso la carta stampata. Per ciò che concerne Poste, potrà aumentare il direct mailing con sforzi mirati, ma difficilmente potrà arrivare a una estensione di spedizioni pro capite tale da coprire il deficit del Servizio Universale. Le probabilità a priori sono che tale servizio costi sempre di più perché altri operatori entreranno nelle sezioni più lucrative del mercato, sottraendone parte a Poste, non certo nella parte coperta dal servizio universale. Le prime contenevano il deficit

della seconda. I costi aumenteranno a maggior ragione se si affida a Poste la missione di allargare la funzione di coesione sociale, a cui mi sono riferito in precedenza.

Come finanziamo allora il Servizio Universale? Nei modi e secondo le alternative illustrate da Comandini. Una, però, la sfilerei dall'elenco. Sono abbastanza contrario al finanziamento dell'attività non profittevole con le attività profittevoli dell'azienda (al netto di una valutazione di qualche vantaggio che porta lo svolgimento del servizio universale). Prima di tutto, perché quella che non produce profitti non è un'attività che spontaneamente un operatore che si confronta col mercato terrebbe in piedi. Deriva da contratti, quindi è svolta per contratto (con lo Stato). L'attività profittevole più rilevante, quella relativa ai servizi finanziari, è oltretutto un'attività vigilata (dall'Authority di settore, la Banca d'Italia). Quindi deve avere un patrimonio specifico e una sua contabilità separata (al questione delle forme è un capitolo a sé). Di conseguenza, è del tutto improprio che i profitti dell'attività finanziaria possano essere destinati a finanziare un'attività che è invece svolta per mandato. E' più trasparente un giro di conto che vada dai dividendi incassati dallo Stato al finanziamento pubblico integrale del Servizio Universale.

Riguardo al fondo di compensazione, Comandini dice: non funziona. Lo so che è così, però bisogna tentare di farlo funzionare. In alternativa, si potrebbe esplorare anche la via originale che egli suggerisce, ma rimango dell'idea che dovremmo tentare di far funzionare il fondo. Sarei più per questa linea perché riconosce l'unicità del servizio, addossandone parte del costo agli operatori concorrenti. Tecnicamente si può pensare a percentuali di voci di bilancio relative alle loro entrate, ma senza ammettere eccezioni o scappatoie per evitare corresponsioni eque, barando sulla partecipazione all'adempimento del servizio universale (se lo fanno, a meno di specifici affidamenti, è per convenienze di mercato, che non necessitano riconoscimenti). Un motivo specifico a favore di questa linea è nel fatto che costituisce un modo per selezionare i concorrenti tra aziende solide. Chi entrerà sul mercato dovrà essere accreditato e dovrà essere patrimonializzato, affidabile, quindi in qualche modo capace di non vivere al margine e garantire la capacità di addossarsi un pezzetto dell'onere del servizio universale (ovviamente non inteso come svolgimento del servizio, ma come onere, che, con la sua presenza, contribuisce a rendere più "oneroso"). Sulla stessa linea è la necessità di garantire che non ci sia dumping sociale, quindi che gli operatori operanti in questo mercato adottino un contratto collettivo di lavoro, omogeneo con quello di Poste Italiane. Poi, ovviamente, come per tutti i contratti collettivi, a allargare o restringere lo sviluppo di garanzie, salari ecc provvederanno le clausole aziendali. D'altra parte, questo è anche affermato nella Risoluzione varata dalla Comunità.